Д31
П261

МАй 2008

1
736
Д·31
П-261
842

...аніе А. А. Муханова и В. Д. Набокова.

ПЕРВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

Выпускъ второй.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РАБОТА.

СБОРНИКЪ СТАТЕЙ:

Н. А. Гредескула, Г. Б. Іоллоса, А. И. Каминка, Ф. Ф. Кокошкина, В. Д. Набокова, С. А. Котляревскаго, П. И. Новгородцева, М. И. Петрункевича, и Г. Ф. Шершеневича.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Б. Подъяч., № 39.
1907.

Просрочено 1907 г.

Продолжается подписка на 1907 годъ.

II-й годъ изд. **ВѢСТНИКЪ** II-й годъ изд.

Народной Свободы.

Еженедѣльникъ к.-д.

Еженедѣльникъ издается въ С.-Петербургѣ при ближайшемъ участіи **В. Д. НАБОКОВА** и **А. И. КАМИНКА**, по прежней программѣ и съ тѣмъ же составомъ сотрудниковъ.

Въ вышедшихъ №№ „Вѣстника Народной Свободы“ помѣстили, между прочимъ, статьи слѣдующіе авторы: Н. А. Бородинъ, А. В. Вергежскій, І. В. Гессенъ, профессоръ Н. А. Гредескуль, А. Грессеръ, кн. Павелъ Дм. Долгоруковъ, кн. Петръ Дм. Долгоруковъ, А. С. Изгоевъ, Н. М. Іорданскій, прив.-доц. А. И. Каминка, профессоръ Н. И. Карѣевъ, А. А. Кауфманъ, А. А. Кизеветтеръ, А. М. Колюбакинъ, А. А. Корниловъ, прив.-доц. С. А. Котляревскій, Н. Н. Кутлеръ, А. Р. Ледницкій, П. Н. Милюковъ, М. М. Могилянскій, А. А. Мухановъ, В. Д. Набоковъ, И. И. Петрункевичъ, А. А. Прессъ, Д. Д. Протопоповъ, Ѳ. И. Родичевъ, Л. Родіоновъ, А. В. Смирновъ, П. Б. Струве, А. В. Тыркова, З. Г. Френкель, прив.-доц. М. И. Фридманъ, Н. Н. Черненковъ, кн. Д. И. Шаховской, Л. Шифъ, профессоръ Н. Н. Щепкинъ, В. Е. Якушкинъ, Л. Ясинопольскій и др.

Кромѣ статей въ „Вѣстникѣ Народной Свободы“ будетъ отведено много мѣста сообщеніямъ о текущей партійной жизни. Относящійся сюда матеріалъ располагается по слѣдующимъ постояннымъ рубрикамъ:

Центральный комитетъ: Отчеты о засѣданіяхъ и дѣятельности ц. к., циркуляры ц. к. мѣстнымъ партійнымъ организаціямъ, отчеты о дѣятельности состоящихъ при ц. к. комиссій: аграрной, рабочей, церковной и т. д.

С.-Петербургская и Московская группы: Отчеты о засѣданіяхъ и дѣятельности городскихъ и губернскихъ комитетовъ, а также районныхъ комитетовъ к.-д. партіи въ столицахъ. Отчеты о собраніяхъ, рефератахъ и т. п.

Провинціальный отд.: Корреспонденціи, отчеты и хроника партійной жизни на мѣстахъ.

Изъ жизни другихъ партій: Сообщенія о выдающихся моментахъ жизни другихъ партій, лѣвыхъ и правыхъ.

Особое вниманіе будетъ удѣлено **государственной думѣ** и дѣятельности парламентской фракціи партіи народной свободы. Въ „Вѣстникѣ“ печатаются, между прочимъ, **всѣ законопроекты партіи**, предназначенные для внесенія въ гос. думу.

ПОДПИСНАЯ ЦѢНА:

съ доставкой и пересылкой за годъ съ 1 января 1907 г. **3 руб.**; съ 1 марта до конца 1907 года **2 руб. 50 коп.** За границу вдвое. **Отдѣльные №№** продаются въ книжныхъ магазин. Вольфа, „Право“ и въ кіоскахъ Иташникова **по 10 к.**; на станціяхъ ж. д. **по 12 к.**

Подписка принимается: въ С.-Петербургѣ, въ конторѣ журнала: Кирочная, № 30, отдѣленіе конторы для городскихъ подписчиковъ при конторѣ газеты „Рѣчь“, Невскій пр., № 30 (входъ съ канала); 2) въ Москвѣ: при книжномъ складѣ: „Народное Право“, Б. Никитская, Чернышевскій пер., домъ Пустошкина, кв. 26; 3) въ комитетахъ конституціонно-демократической партіи и 4) въ большихъ книжныхъ магазинахъ.

Годовые подписчики могутъ выписывать всѣ изданія центральнаго комитета к.-д. партіи со скидкою 30% Съ требованіями просятъ обращаться въ редакцію.

Пробный № высылается главной конторой за одну 7 коп. марку.

Адресъ редакціи и главной конторы: **Спб., Кирочная, 30, кв. 34.**

Издатель: **В. Д. Набоковъ.** Редакторъ: **А. Ю. Блохъ.**

В. 1330/II
ПРОВЕРЕНО 2000 г.
Фундаментальная

Изданіе А. А. Муханова и В. Д. Набокова.

Проверено 1951 г.
736
ИМПЕР. ПЕТРОГР. УНИВ. КАБ. ГОСУД. НАУК
842

ПЕРВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

Выпускъ второй.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РАБОТА.

1-ый Ленинградс[кий] Юридический Инс[титут] БИБЛИОТЕК[А]

СБОРНИКЪ СТАТЕЙ:

Н. А. Гредескула, Г. Б. Іоллоса, А. И. Каминка, Ф. Ф. Кокошкина, В. Д. Набокова, С. А. Котляревскаго, П. И. Новгородцева, М. И. Петрункевича, и Г. Ф. Шершеневича.

Библиотека Советского строительства

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Б. Подъяч., № 39.
1907.

635-75
229|1523

Законодательная дѣятельность Государственной Думы.

Изъ всѣхъ упрековъ, направленныхъ противъ первой государственной думы, едва ли есть другой болѣе несправедливый, чѣмъ тотъ, который заключается въ обвиненіи, что она уклонилась отъ «работы строительства законодательнаго». Когда въ пристрастномъ стремленіи во что бы то ни стало обвинить первую думу говорятъ, что «за два мѣсяца она не сдѣлала ничего въ области законодательства», въ этомъ обнаруживается не только незнакомство съ дѣйствительной работой думы и не только игнорированіе ея всеобъемлющихъ законодательныхъ начинаній,—здѣсь проявляется также полная неосвѣдомленность относительно существа законодательной техники и условій работы представительныхъ собраній. Тотъ, кто знакомъ съ практикой конституціонныхъ государствъ, лишь съ улыбкой можетъ отнестись къ наивному требованію, чтобы законодательное собраніе, приступившее къ своей дѣятельности впервые, безъ облегчающихъ его пути преданій и навыковъ предшествующей практики, и стоявшее предъ задачей полнаго преобразованія страны, могло предложить въ два мѣсяца рядъ готовыхъ законовъ. Для каждаго освѣдомленнаго несомнѣнно, что слѣдуетъ скорѣе удивляться тому, какъ много сдѣлала дума при тѣхъ условіяхъ, въ которыхъ ей приходилось работать.

Какъ непосредственный участникъ подготовительныхъ работъ по выработкѣ законопроектовъ въ партіи народной свободы и какъ членъ нѣсколькихъ законодательныхъ комиссій думы, я хочу здѣсь подробно разсказать о нашихъ работахъ, о цѣляхъ, которыя мы себѣ ставили, о затрудненіяхъ, которыя мы встрѣтили. Только такой подробный разсказъ можетъ разсѣять преднамѣренную неправду или невольную неосвѣдомленность нашихъ хулителей и судей. Надо взвѣсить безконечную трудность предстоявшихъ государственной думѣ задачъ, надо знать всѣ условія ея работы, чтобы судить объ этомъ съ той серьезностью, которая приличествуетъ высокому значенію этого предмета. Такое серьезное обсужденіе важно не только

для оцѣнки прошлаго, но и для поученія будущему. То, чего не было дано совершить первой думѣ, должно закончить будущее народное представительство, но для будущаго важно знать всѣ препятствія, всѣ затрудненія, которыя лежатъ на пути къ цѣли.

Достаточно хорошо извѣстно, что исторія первой государственной думы ближайшимъ образомъ связана съ руководящей дѣятельностью въ ней партіи народной свободы. Но ни въ какой другой области своей дѣятельности первая дума не обязана въ такой мѣрѣ этой партіи, какъ въ области законодательства. Всѣ законодательныя работы думы, за незначительными и неважными исключеніями, о которыхъ мы скажемъ ниже, были задуманы партіей народной свободы. Но болѣе того: лишь благодаря вліянію этой партіи, дума все время высоко цѣнила свои законодательныя полномочія и видѣла въ законодательной дѣятельности свое главное призваніе. Попытки отдѣльныхъ группъ свести думу съ пути законопроектовъ исключительно на путь запросовъ и резолюцій были ею отклонены, и, благодаря этому, въ той законодательной работѣ, которую дума успѣла частью закончить, частью подготовить, она оставила прочный памятникъ своей дѣятельности. Можно спорить и сомнѣваться относительно того, насколько длительно будетъ вліяніе думы въ другихъ областяхъ и, прежде всего, въ томъ, что особенно считается важнымъ—въ ея вліяніи на народное сознаніе, но одного оспаривать нельзя: плоды законодательной работы думы не пройдутъ безслѣдно и не будутъ забыты.

I.

Тѣ, кто вступали въ государственную думу съ сознательной и обдуманной программой ея будущихъ дѣйствій,—и это прежде всего относится къ членамъ партіи народной свободы,—ставили себѣ ясную и опредѣленную цѣль: воплотить и утвердить въ законодательствѣ задачи освободительнаго движенія. Въ общей своей совокупности эти задачи возлагали на думу великое и отвѣтственное призваніе осуществить «возрожденіе и обновленіе Россіи»; эти слова, бывшія у всѣхъ на устахъ, надо было облечь въ ясныя законодательныя мысли, лозунги борьбы превратить въ законы жизни. Провести законы о свободахъ и о гражданскомъ равноправіи, выработать земельный законъ, дать странѣ всеобщее избирательное право—вотъ ближайшія задачи, предлежавшія государственной думѣ. Еще задолго до открытія ея, партія народной свободы трудилась надъ изготовленіемъ законопроектовъ по всѣмъ этимъ вопросамъ, кото-

рые могли бы быть внесены въ думу. Къ открытію думы всѣ эти законопроекты были уже частью намѣчены въ общихъ положеніяхъ частью разработаны въ видѣ отдѣльныхъ статей, и когда въ думѣ образовалась фракція народной свободы, она имѣла уже передъ собою твердыя точки опоры для дальнѣйшей законодательной работы. Первыя законодательныя предположенія—о неприкосновенности личности, о свободѣ совѣсти, о гражданскомъ равноправіи—послѣ переработки ихъ въ особой законодательной комиссіи, состоявшей при фракціи, были разсмотрѣны фракціей еще въ началѣ мая и волѣдъ затѣмъ они были внесены въ думу. Тогда же предполагалось, что въ скоромъ времени такимъ образомъ пройдутъ черезъ фракцію всѣ намѣченные законопроекты и будутъ затѣмъ обсуждены въ думѣ. Но въ то время, какъ фракція народной свободы прилежно работала надъ осуществленіемъ этой задачи, собираясь для этого ежедневно или въ полномъ своемъ составѣ, или въ составѣ выдѣленной изъ ея среды законодательной комиссіи, стали давать себя знать всякія затрудненія на пути къ намѣченной цѣли.

Первымъ такимъ затрудненіемъ явился самый законъ о государственной думѣ, который создалъ серьезныя препятствія для законодательнаго почина народныхъ представителей. Хотя по смыслу учрежденія государственной думы статьями 55, 56 и 57 членамъ думы и предоставлено право вносить заявленія «объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона», равно какъ и право составленія законопроектовъ, но осуществленіе этихъ правъ указанными статьями подвергается значительнымъ стѣсненіямъ. Такъ, по смыслу ст. 56, установляющей сообщеніе вносимыхъ въ думу заявленій министрамъ и главноуправляющимъ «не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія», можно было бы заключить, что ранѣе этого мѣсячнаго срока дума не можетъ имѣть никакого сужденія о внесенныхъ законопроектахъ. Слѣдуя буквальному смыслу этой статьи, дума оказалась бы въ странномъ и неожиданномъ положеніи, при которомъ въ теченіе цѣлаго мѣсяца со дня своего созыва она была бы обречена на бездѣйствіе и молчаніе въ томъ самомъ важномъ дѣлѣ, для котораго ее избрала страна. Отдѣльнымъ членамъ предоставлялось вносить свои заявленія, но мнѣніе думы по поводу этихъ заявленій оставалось бы неяснымъ, голосъ народнаго представительства въ его цѣломъ былъ бы неизвѣстенъ. Законодательная комиссія, состоявшая при фракціи народной свободы, съ самаго начала обратила вниманіе на всю невозможность этого положенія, и ей принадлежитъ заслуга найти тотъ выходъ, который

былъ затѣмъ положенъ въ основу практики государственной думы по разсмотрѣнію законопроектовъ. Этотъ выходъ былъ найденъ благодаря наличности въ учрежденіи государственной думы ст. 5, согласно которой дума можетъ «для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ образовывать изъ своей среды отдѣлы и комиссіи». Опираясь на эту статью, авторы каждаго законопроекта при внесеніи его въ думу могли предложить образовать для его разработки особую комиссію, а разъ дѣлалось такое предложеніе, дума силою вещей должно была и сама высказаться по поводу законопроекта. Онъ могъ оказаться совершенно несообразнымъ и несвоевременнымъ, и тогда дума могла отклонить его въ формѣ отказа въ учрежденіи комиссіи или въ какой-либо другой болѣе мягкой формѣ. И наоборотъ, если бы по предварительномъ разсмотрѣніи законопроекта дума постановила учредить для его дальнѣйшаго и болѣе подробнаго обсужденія особую комиссію, это значило бы, что она признаетъ его заслуживающимъ вниманія въ своихъ основахъ. Этимъ достигалось сразу два важныхъ результата. Во-первыхъ, дума съ самаго начала своей дѣятельности могла приступить къ общему сужденію о законодательныхъ предположеніяхъ, представленныхъ на ея разсмотрѣніе. Во-вторыхъ, она могла приступить тотчасъ же послѣ этого сужденія и къ ихъ разработкѣ, не дожидаясь того мѣсячнаго срока, о которомъ говорится въ ст. 56, и того отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія законопроекта, который въ ст. 57 разсматривается какъ предварительное условіе, послѣ котораго дума только и можетъ образовать собственную комиссію для разработки даннаго законопроекта. Такимъ образомъ, еще въ первой половинѣ мая былъ обсужденъ законопроектъ о неприкосновенности личности, который постановленіемъ думы отъ 15 мая былъ переданъ въ особую комиссію, немедленно приступившую къ его разработкѣ. Въ маѣ же начались и предварительныя сужденія по аграрному вопросу, результатомъ которыхъ было также образованіе особой комиссіи. Но были случаи, когда дума выражала свое несогласіе передать въ комиссію законопроекты, предложенные на ея разсмотрѣніе, и такимъ образомъ отказывала имъ въ своемъ принципіальномъ одобреніи. Такая судьба постигла два законопроекта трудовой группы: проектъ основного земельнаго закона, поданный 6 іюня, и проектъ отъ 24 мая о немедленномъ образованіи земельныхъ комитетовъ на мѣстахъ на основѣ всеобщаго избирательнаго права впредь до рѣшенія земельнаго вопроса въ думѣ. Оба эти проекта были признаны государ-

ственной думой непріемлемыми. Наконецъ, былъ одинъ случай, когда законопроектъ партіи народной свободы—о собраніяхъ—подвергся принципіальнымъ нападкамъ со стороны отдѣльныхъ членовъ думы, которые предложили не передавать его въ комиссію и возвратить авторамъ. Однако, государственная дума значительнымъ большинствомъ голосовъ признала проектъ заслуживающимъ передачи его въ комиссію.

Предварительныя сужденія о законопроектахъ, возникавшія при разсмотрѣніи вопроса о передачѣ ихъ въ комиссію, имѣли большое значеніе для работъ законодательныхъ комиссій. Въ этихъ сужденіяхъ опредѣлялись общія руководящія начала, давались опредѣляющія указанія, иногда высказывались важныя замѣчанія, которыя могли быть приняты во вниманіе при разработкѣ законопроектовъ. Но, съ другой стороны, въ виду того, что эти предварительныя сужденія происходили внѣ зависимости отъ того общаго обсужденія законопроектовъ, которое предусматривается статьями 55—57, они представляли въ извѣстной мѣрѣ искусственное расширеніе тѣхъ рамокъ, въ которыхъ обычно совершается обсужденіе законопроектовъ въ представительныхъ собраніяхъ. Сужденіе о законопроектахъ въ порядкѣ направленія дѣла и по вопросу о передачѣ ихъ въ комиссію, въ силу 5 ст. учрежденія государственной думы, носило характеръ того, что называется первымъ чтеніемъ. Оно совпадало съ тѣмъ первымъ обсужденіемъ, о которомъ говорится, напримѣръ, въ § 18 наказа рейхстага германской имперіи, гдѣ устанавливается, что первое обсужденіе ограничивается общими преніями и имѣетъ цѣлью рѣшить вопросъ, передать ли проектъ на предварительное разсмотрѣніе комиссіи или нѣтъ. Однако, то первое чтеніе, которое происходило въ нашей думѣ въ силу 5 статьи нисколько не устраняло возможности, что дальнѣйшее обсужденіе законопроектовъ, по выходѣ ихъ изъ комиссіи, опять начнется съ общихъ преній и что, вмѣсто трехъ чтеній, у насъ получится четыре. Это неудобство отчасти могло бы быть предотвращено въ порядкѣ регулированія преній наказомъ, который могъ бы установить, что общія пренія по законопроектамъ происходятъ лишь одинъ разъ и что по выходѣ проекта изъ комиссіи допускается лишь второе чтеніе, т. е. обсужденіе по отдѣльнымъ статьямъ. Но одного и еще болѣе существеннаго неудобства нельзя было предотвратить наказомъ: нельзя было устранить требованія мѣсячнаго срока, который нерѣдко, въ случаѣ признанной спѣшности закона, являлся препятствіемъ къ скорѣйшему проведенію его черезъ думу. Въ

виду этого, по инициативѣ нѣкоторыхъ членовъ фракціи народной свободы, 20 мая было внесено въ думу заявленіе о необходимости полнаго пересмотра и измѣненія статей 55—57 учрежденія государственной думы. Ближайшая цѣль этого заявленія состояла въ томъ, чтобы сократить срокъ, установленный 56 ст., съ мѣсячнаго на недѣльный; но, сверхъ того, оно имѣло въ виду и другія весьма существенныя измѣненія того ненормальнаго порядка, который установленъ тремя указанными статьями. Какъ мы уже замѣтили выше, ст. 57 предполагаетъ, что въ комиссіяхъ думы разработка законопроектовъ производится лишь тогда, если министръ или главноуправляющій отдѣльной частью отказывается отъ ихъ составленія. При этомъ 57 статья не устанавливаетъ и по существу дѣла не можетъ установить никакого срока для окончанія министромъ его работы: нельзя заранѣе предусмотрѣть, сколько времени потребуется для составленія различныхъ законопроектовъ. Однако, эта естественная неопредѣленность даетъ возможность проволочекъ и промедленій и ставитъ всю законодательную работу думы въ зависимость отъ усмотрѣнія министровъ. Заявленіе объ измѣненіи 55—57 статей имѣло въ виду устранить этотъ порядокъ вещей и установить самостоятельность государственной думы въ разсмотрѣніи ею своихъ законодательныхъ предположеній.

Позднѣе указывали, что требованіе недѣльнаго срока при медленности законодательныхъ работъ думы было совершенно излишне, но при этомъ упускалось изъ виду, что этотъ срокъ требовался для спѣшныхъ законопроектовъ, которые по существу своему не нуждаются въ продолжительной разработкѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ предназначаются къ скорому проведенію въ жизнь. Такъ, напримѣръ, законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни и допускалъ, и требовалъ сокращенія мѣсячнаго срока, но министры воспользовались въ данномъ случаѣ 57 статьей, для того чтобы настоять на этомъ срокѣ.

Будущему народному представительству придется обратить вниманіе на статьи 55—57, ибо безъ ихъ серьезнаго измѣненія правильная законодательная дѣятельность думы всегда будетъ встрѣчаться съ практическими препятствіями и недоразумѣніями. При обсужденіи въ думѣ заявленія о необходимости измѣненія этихъ статей со стороны членовъ трудовой группы было высказано мнѣніе, что это измѣненіе не имѣетъ значенія, что дѣло не въ измѣненіи этихъ статей закона, а въ созданіи реальной силы, которая дастъ думѣ перевѣсъ надъ исполнительной властью. Для возражавшихъ осталась совершенно неясной юридическая сторона дѣла: они не поняли,

что измѣненіе 55—57 ст. въ томъ смыслѣ, какъ это предлагала фракція народной свободы, ставитъ законодательную работу внѣ зависимости отъ исполнительной власти, переноситъ центръ тяжести этой работы въ руки думы и въ этомъ смыслѣ увеличиваетъ ея реальную силу.

Говоря объ отношеніи членовъ трудовой группы къ вопросу объ измѣненіи 55—57 ст., я коснулся и другого затрудненія, которое пришлось встрѣтить въ думѣ партіи народной свободы при осуществленіи ея законодательныхъ предположеній. Я имѣю въ виду то отсутствіе единодушной преданности идеѣ законодательнаго призванія думы, которое являлось однимъ изъ условій, замедлявшихъ проведеніе черезъ думу нашихъ законопроектовъ. Въ результатѣ всегда одерживало верхъ то мнѣніе о возможности законодательной работы, которое защищала фракція народной свободы, и дума шла по пути, который указывался этой фракціей, но для этого приходилось бороться, отстаивать принятую точку зрѣнія, доказывать ея справедливость. Лѣвыя группы думы цѣнили въ ней прежде всего орудіе пропаганды въ народѣ и самые законопроекты разсматривали съ этой точки зрѣнія. «Мы должны вырабатывать законопроекты,—говорилъ членъ думы Аникинъ въ засѣданіи 24 мая,—но законопроекты существенные и вырабатывать ихъ мы должны не для министровъ, а для страны».—Здѣсь имѣлась въ виду собственно не законодательная работа въ точномъ смыслѣ этого слова, которая проходитъ всѣ необходимыя стадіи и воплощается въ форму законовъ, а объявленіе странѣ—въ формѣ законопроектовъ—намѣреній и предположеній думы. При этомъ представлялось второстепеннымъ, пройдутъ или не пройдутъ законопроекты въ предуказанномъ порядкѣ и получатъ ли они санкцію законовъ. «Рѣшать судьбу этихъ законовъ,—говорилъ членъ думы Аникинъ,—будутъ не министры, но вся страна, которая прочтетъ эти наши законопроекты, которая приметъ ихъ и которая скажетъ свое мощное, властное слово». Важнымъ представлялось прежде всего, чтобы законопроекты прочла и «приняла» страна. Очевидно, исходя изъ этого предположенія члены трудовой группы стояли за то, чтобы дума не держалась непремѣнно формъ, установленныхъ въ законѣ, и чтобы, въ случаѣ необходимости, она проводила свои законопроекты внѣ точнаго соблюденія этихъ формъ. Такъ, когда министры не согласились на сокращеніе мѣсячнаго срока для законопроекта объ отмѣнѣ смертной казни, представители трудовой группы настаивали на томъ, чтобы дума разсмотрѣла и приняла этотъ законопроектъ немедленно и въ

отсутствіе министровъ. Съ точки зрѣнія изготовленія законопроектовъ «для страны», какъ это называлось, такая тактика была вполнѣ цѣлесообразна. Предполагалось, что «дума является фокусомъ, который сумѣетъ собрать народъ воедино, сумѣетъ сгруппировать за собой достаточныя силы, чтобы эти силы въ тотъ моментъ, когда столкновеніе сдѣлается неизбѣжнымъ, какъ ударъ парового молота, разнесли все, что передъ ними находится, что мѣшаетъ народу достигнуть счастья и благополучія, какъ онъ его понимаетъ» (рѣчь члена думы Аладьина 24 мая). Фракція народной свободы не раздѣляла ни этой увѣренности, ни всей этой точки зрѣнія и полагала, что главная сила государственной думы—въ ея законодательной власти и что осуществленіе этой власти, осуществленіе верховныхъ полномочій, связанныхъ съ ней, должно проявиться въ «послѣдовательной правильной законодательной работѣ, а не въ постановкѣ какихъ-то общихъ, ни для кого не обязательныхъ, никакого авторитета не имѣющихъ резолюцій» (рѣчь члена думы Котляревскаго 24 мая). Какъ замѣтилъ въ другомъ случаѣ членъ думы Набоковъ, мы имѣли бы тутъ дѣло только съ резолюціей, а не съ революціей, и послѣдующія событія подтвердили, что дѣйствительному состоянію вещей отвѣчала общая точка зрѣнія фракціи народной свободы, а не предположенія трудовой группы. Государственная дума въ этомъ отношеніи раздѣлила точку зрѣнія фракціи народной свободы и значительнымъ большинствомъ голосовъ высказалась за правильную законодательную работу. Государственная дума одобрила проектъ объ измѣненіи 55—57 ст., признала его важнымъ и передала въ комиссію. Въ другомъ случаѣ, когда рѣчь шла о послѣдовательномъ проведеніи законопроекта о смертной казни, дума отклонила предложеніе трудовой группы принять этотъ законопроектъ съ отступленіемъ отъ установленныхъ въ законѣ формъ и, такимъ образомъ, снова подтвердила свое рѣшеніе оставаться на почвѣ правильной законодательной работы. Принимая во вниманіе конкретную совокупность условій, при которыхъ дѣйствовала первая дума, слѣдуетъ сказать, что, только оставаясь на этой почвѣ, она могла сохранить за собой значеніе законодательнаго учрежденія, участвующаго въ верховной государственной власти, а, сходя съ нея, она не только не могла бы стать учредительнымъ собраніемъ, а спустилась бы до роли простого митинга, хотя и всероссійскаго, но, во всякомъ случаѣ, мимолетнаго и не оставляющаго прочныхъ слѣдовъ.

Взглядъ фракціи народной свободы одержалъ въ думѣ верхъ

надъ стремленіями трудовой группы, но послѣдовательное и настойчивое проведеніе этого взгляда встрѣтило для себя новое препятствіе въ необходимости представительства и борьбы за лицъ, страдающихъ отъ административнаго произвола. Это представительство и эта борьба неизбѣжно сочетались съ той борьбой, которую дума вынуждена была вести съ исполнительной властью, ставшей настражѣ старыхъ началъ и вступившей въ длительный конфликтъ съ народнымъ представительствомъ. Все это совершенно неизбѣжно отвлекало вниманіе отъ законодательной работы и сокращало то количество времени, которое должно было ей удѣляться.

Если, вступая въ думу, члены ея представляли себѣ ясно свои законодательныя задачи, то они не имѣли и приблизительнаго представленія о томъ, въ какой мѣрѣ имъ придется выступить въ защиту преслѣдуемыхъ и пострадавшихъ. Еще не было ясно то всеобщее сочувствіе, которое дума встрѣтитъ на первыхъ порахъ, и то безпредѣльное довѣріе къ ея силѣ, которое связывалось съ представленіемъ о ней у многихъ. Но уже въ первые дни члены думы стали получать многочисленныя просьбы о заступничествѣ, и чѣмъ далѣе развивалась дѣятельность думы, тѣмъ эти просьбы становились чаще и настойчивѣе. Какъ безчисленные ручейки въ общее море, стекались эти жалобы и просьбы народныя въ государственную думу, съ которой отнынѣ связывались у народа лучшія ожиданія и надежды. И силою вещей, прислушиваясь къ этимъ жалобамъ и стонамъ, предъ горькими сѣтованіями осужденныхъ и гонимыхъ, предъ отверстыми могилами тѣхъ, кому грозила смертная казнь, дума считала себя обязанной изо дня въ день откладывать разсмотрѣніе другихъ дѣлъ, чтобы отдавать время запросамъ. Въ этомъ заключалось также одно изъ условій, замедлявшихъ законодательную дѣятельность первыхъ народныхъ представителей. Какъ это ясно съ перваго взгляда, оно имѣло въ корнѣ своемъ неправильную постановку всего административнаго механизма, какъ въ немъ самомъ, такъ и въ его отношеніи къ думѣ.

Однако, уже съ конца іюня въ отдѣльныхъ комиссіяхъ и группахъ стало проявляться стремленіе ускорить разсмотрѣніе различныхъ законопроектовъ и сократить время, отдававшееся въ государственной думѣ запросамъ. Послѣднее желаніе вытекало, въ концѣ концовъ, и изъ самой практики запросовъ, которая невольно наводила на нѣкоторые общіе выводы и сопоставленія. Когда изо дня въ день члены государственной думы слушали эти безконечныя извѣстія о неправильныхъ задержаніяхъ, о высылкахъ и ссылкахъ,

о незаконныхъ дѣйствіяхъ должностныхъ лицъ, когда передъ нами проходили все тѣ же просьбы и заявленія, становилось совершенно ясно, что мы имѣемъ дѣло не съ единичными и случайными фактами, а съ цѣлой системой, имѣющей свои глубокіе корни въ общемъ строѣ жизни. Мы чувствовали, что старая система тяготѣетъ еще надъ нами во всей своей неприкосновенности, вопреки всѣмъ ожиданіямъ и надеждамъ, связаннымъ съ переходомъ къ конституціонному строю. И невольно являлась мысль, что здѣсь мало однихъ запросовъ, мало одного предстательства по поводу дѣйствій, уже совершившихся. Являлась мысль, что государственная дума, въ качествѣ органа верховной власти, можетъ и должна идти далѣе и глубже, проникая къ самому источнику существующаго зла и захватывая его у самаго корня. Вмѣсто того, чтобы бороться противъ каждаго случая въ отдѣльности, не представлялось ли болѣе правильнымъ направить усилія противъ всѣхъ ихъ сразу и вмѣстѣ? Для того чтобы устранить послѣдствія, не лучше ли было бы начать съ основаній? Такъ прямая логика вещей приводила къ тому, что отъ запросовъ слѣдуетъ перейти къ законопроектамъ и отъ отдѣльныхъ случаевъ къ общимъ началамъ. Этотъ выводъ былъ въ особенности закрѣпленъ въ сознаніи многихъ членовъ государственной думы въ тотъ день, когда представитель министерства внутреннихъ дѣлъ давалъ свои объясненія по поводу 33-хъ запросовъ сразу. Почти каждый изъ этихъ запросовъ вызывалъ со стороны товарища министра одинъ и тотъ же отвѣтъ: въ порядкѣ охраны, на основаніи положенія объ охранѣ, вслѣдствіе переписки объ охранѣ. И у каждаго изъ насъ крѣпло убѣжденіе, что всѣ эти запросы имѣютъ одинъ и тотъ же корень и что прежде всего слѣдуетъ подумать объ этомъ корнѣ для того, чтобы устранить вредные ростки, которые изъ него вырастаютъ. Несомнѣнно, что дальнѣйшее существованіе думы только укрѣпило бы это стремленіе сосредоточиться на законопроектахъ. Послѣ того, какъ въ области запросовъ правительство легко выходило формально неуязвимымъ со ссылками на существующіе исключительные законы, которые по самому характеру своему давали полный просторъ административному усмотрѣнію, естественно было начать работу съ другого конца и, такимъ образомъ, разорвать тотъ волшебный кругъ, на который однажды ссылался въ думѣ П. А. Столыпинъ. Если онъ и товарищъ его оправдывали свою административную практику наличностью исключительныхъ законовъ, которые, можетъ быть, и дурны, но тѣмъ не менѣе обязательны, то необходимо было отнять у

этой практики ея формальное оправданіе, для того чтобы сдѣлать ее въ основѣ немыслимой. Такъ или иначе, но несомнѣнно, что къ концу іюня, подъ вліяніемъ замѣтнаго разочарованія въ плодотворности запросовъ, среди многихъ руководящихъ членовъ думы замѣчался рѣшительный поворотъ въ сторону болѣе спѣшной законодательной работы.

Но и самое страстное желаніе видѣть скорѣе наши законопроекты прошедшими черезъ всѣ стадіи подготовительнаго обсужденія не могло однако получить немедленнаго удовлетворенія. Нетрудно было выработать такой законопроектъ, какъ объ отмѣнѣ смертной казни, въ которомъ всѣ вопросы рѣшаются ясно и просто, если принять общее основаніе. Но каждый болѣе сложный законъ необходимо требовалъ кропотливой и тщательной работы, внимательнаго и всесторонняго обдумыванія, въ связи съ цѣлымъ рядомъ соображеній практическаго и теоретическаго свойства. Трудность заключалась не столько въ установленіи новыхъ положеній, сколько въ необходимости вводить ихъ въ составъ стараго свода законовъ, въ которомъ многія части представлялись несовершенными и однако не могли быть измѣнены всѣ сразу. Когда мы устанавливали новыя начала, вытекавшія изъ общихъ требованій правового государства, мы тотчасъ же обнаруживали, что эти начала клиномъ врѣзываются въ наши старые законы, построенные на совершенно иныхъ началахъ. Намъ приходилось строить на почвѣ, которая сплошь загромождена старыми и широко раскинувшими свои ростки корнями. Предназначая къ отмѣнѣ одинъ рядъ законовъ, мы тотчасъ же находили, что должны подумать и объ отмѣнѣ или измѣненіи и многихъ другихъ законовъ, съ ними связанныхъ. И въ непреодолимомъ порывѣ мысли, увлекавшемъ насъ впередъ, мы вступали на этотъ путь многотрудной и огромной работы, завершить которую значило преобразовать весь русскій правовой строй.

Въ какой мѣрѣ справедливъ былъ упрекъ въ томъ, что дума уклонилась отъ работы строительства законодательнаго, это видно не только изъ тѣхъ огромныхъ задачъ, которыя она себѣ ставила, но и изъ той конкретной работы, которую она совершила. Еще до вступленія въ думу партія народной свободы заготовила рядъ законодательныхъ предположеній по важнѣйшимъ пунктамъ своей программы, соотвѣтственно постановленіямъ II делегатскаго съѣзда. Нѣкоторыя изъ этихъ предположеній вылились въ форму законченныхъ законопроектовъ, другія были выражены въ видѣ основныхъ положеній для внесенія въ думу. Къ числу готовыхъ законо-

проектовъ относились: о неприкосновенности личности, о союзахъ, о собраніяхъ, о свободѣ печати, о судебной реформѣ, о всеобщемъ избирательномъ правѣ. Въ особенности послѣдній изъ этихъ законопроектовъ—о всеобщемъ избирательномъ правѣ (прямомъ, равномъ, тайномъ и безъ различія пола)—былъ разработанъ съ большой подробностью и тщательностью. Другіе проекты были облечены лишь въ форму общихъ положеній, какъ, напримѣръ, о свободѣ совѣсти, о гражданскомъ равноправіи; но, согласно учрежденію государственной думы, они могли быть внесены на сужденіе думы и въ этомъ видѣ, и съ этого могла начаться работа комиссій. Уже простой перечень законопроектовъ, приготовленыхъ партіей народной свободы для внесенія въ думу, показываетъ, что она явилась туда не съ пустыми руками. Если прибавить къ этому, что для внесенія въ думу были также подготовлены основныя положенія земельной реформы, то станетъ ясно, что партія народной свободы не только написала въ своей программѣ извѣстныя начала, но и приступила къ выполненію своихъ основныхъ обѣщаній относительно дѣятельности своей въ государственной думѣ. Всѣ перечисленные выше законопроекты были внесены въ государственную думу въ теченіе мая и іюня, остался невнесеннымъ только законъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ, который, въ виду своей обширности, былъ задержанъ разсмотрѣніемъ во фракціи и долженъ былъ поступить въ думу около половины іюля. Въ теченіе сессіи были внесены, сверхъ того, фракціей народной свободы еще три законопроекта: объ отмѣнѣ смертной казни, о личной неприкосновенности членовъ государственной думы и объ измѣненіи 55—57 ст. учрежденія государственной думы. Наконецъ, за то же время былъ подготовленъ проектъ о преобразованіи органовъ мѣстнаго самоуправленія. Этотъ проектъ былъ всесторонне разработанъ въ особой комиссіи, выдѣлившей изъ себя рядъ подкомиссій: по земскому самоуправленію, по городскому самоуправленію, по неземскимъ губерніямъ [1]).

Я думаю, что безпристрастный читатель, познакомившись лишь въ этихъ общихъ чертахъ съ законодательной работой въ думѣ фракціи народной свободы, выскажетъ свое удивленіе не по поводу

---

[1]) Трудовая группа внесла въ думу только три законопроекта, изъ коихъ два—проектъ закона о землѣ (въ видѣ матеріаловъ для аграрной комиссіи) и проектъ мѣстныхъ землеустроительныхъ комитетовъ, были отвергнуты огромнымъ большинствомъ думы при первомъ обсужденіи и послѣ кратковременныхъ преній; третій проектъ—о свободѣ стачекъ—остался неразсмотрѣннымъ.

того, что первая дума уклонилась отъ работы строительства законодательнаго, а по поводу того, откуда въ теченіе 72 дней нашлось столько времени, чтобы при постоянно затягивавшихся засѣданіяхъ думы можно было подготовить и разсмотрѣть всѣ эти законопроекты. Это удивленіе можетъ еще возрасти, если мы скажемъ, что ни одинъ законопроектъ, даже и изъ наиболѣе обработанныхъ, не поступалъ въ думу иначе, какъ прошедши чрезъ двойной контроль законодательной комиссіи, учрежденной при фракціонномъ комитетѣ, и самой фракціи. Иногда комиссія и фракція вносили весьма существенныя измѣненія въ выработанные ранѣе проекты, сокращали ихъ и улучшали. Такъ, напримѣръ, были несомнѣнно измѣнены къ лучшему законъ о собраніяхъ, законъ о печати. И фракція, и комиссія обсуждали каждый законопроектъ, статью за статьей, внимательно и подробно, и только послѣ этого законопроекты вносились въ думу отъ имени фракціи народной свободы. Въ виду массы другихъ дѣлъ и постоянно возникавшихъ тактическихъ вопросовъ, которые почти ежедневно заставляли фракцію обсуждать свои ближайшіе шаги, законодательной работѣ приходилось посвящать буквально каждый свободный часъ: рано утромъ до засѣданія думы, поздно вечеромъ послѣ засѣданій, иногда во время самыхъ засѣданій, когда пренія затягивались, а вопросъ казался исчерпаннымъ. Независимо отъ этой подготовительной работы во фракціи, намъ уже съ половины мая пришлось работать и въ законодательныхъ комиссіяхъ, учрежденныхъ при думѣ. Двухъ дней въ недѣлю (среды и субботы), отданныхъ сначала для работъ этихъ комиссій, вскорѣ оказалось недостаточно. Пришлось сократить время общихъ собраній государственной думы, для того чтобы назначать засѣданія комиссій по утрамъ. Вскорѣ они стали назначаться и по вечерамъ, и такимъ образомъ, въ концѣ концовъ, оказалось, что все время, когда не было общихъ собраній, было сплошь занято прилежной работой законодательныхъ комиссій, фракціонныхъ и думскихъ. Для насъ самихъ, непосредственныхъ участниковъ этой работы, теперь, въ отдаленіи отъ того времени необычнаго подъема и страшнаго напряженія силъ, кажется удивительнымъ, какъ возможно было вынести все это напряженіе, всю эту затрату энергіи. Тогда это было неизбѣжнымъ и естественнымъ ходомъ вещей, которому мы слѣдовали, въ сознаніи великой отвѣтственности, на насъ лежавшей.

Ко всему сказанному надо прибавить, что вся законодательная работа въ думѣ должна была совершаться самими же членами думы. При нормальныхъ условіяхъ такая работа не можетъ выполняться

безъ содѣйствія министерствъ, изъ которыхъ каждое въ своей сферѣ имѣетъ всѣ средства и матеріалы для детальной разработки законопроектовъ. Члены думы, не имѣвшіе въ своемъ распоряженіи ни канцелярій, ни накопленныхъ временемъ матеріаловъ, должны были полагаться только на собственныя силы и познанія и на тѣ данныя, которыя имъ удавалось добыть при изученіи каждаго спеціальнаго вопроса. Лишь въ той законодательной комиссіи, которая существовала при фракціи, намъ возможно было воспользоваться помощью нѣкоторыхъ видныхъ членовъ партіи народной свободы, не вошедшихъ въ думу, а именно: І. В. Гессена, В. М. Гессена, Д. Д. Гримма, Э. Д. Гримма, А. И. Каминка, Н. И. Лазаревскаго, В. М. Нечаева. Затѣмъ, комиссія 15-ти по разработкѣ законопроекта о неприкосновенности личности должна была пригласить для помощи при выполненіи огромной работы пересмотра свода законовъ Н. И. Лазаревскаго, а комиссія аграрная привлекла для болѣе подробной разработки нѣкоторыхъ своихъ предположеній А. А. Кауфмана и для участія въ одной изъ своихъ подкомиссій А. А. Мануилова. Въ остальномъ вся тяжесть законодательной работы лежала исключительно на членахъ думы, входившихъ въ составъ законодательныхъ комиссій.

Само собой разумѣется, что при этихъ условіяхъ законопроекты, выходившіе изъ фракціонныхъ или думскихъ комиссій, могли отличаться нѣкоторыми техническими и внѣшними недостатками. Намъ приходилось слышать, что редакція нашихъ законопроектовъ встрѣчала критическія замѣчанія со стороны мелкихъ и крупныхъ свѣтилъ петербургскихъ канцелярій, столь испытанныхъ со стороны внѣшняго благообразія выпускаемыхъ ими законодательныхъ актовъ. Эти люди не были способны понять, что въ стѣны ихъ канцелярій врывается отнынѣ сама жизнь со всѣмъ разнообразіемъ ея неотложныхъ нуждъ и что господству благообразной формы надъ живымъ содержаніемъ пришелъ конецъ. Законопроекты государственной думы могли отличаться недостатками со стороны формы, но одно въ нихъ было, что являлось и является недоступнымъ для петербургскихъ реформаторовъ изъ бюрократическихъ сферъ, и это одно было — подлинное знаніе жизни въ ея дѣйствительныхъ нуждахъ.

Здѣсь умѣстно будетъ сказать нѣсколько словъ о способѣ составленія думскихъ законодательныхъ комиссій. Достаточно хорошо извѣстно, сколь важное значеніе имѣютъ подготовительныя парламентскія комиссіи, и насколько отъ того или другого способа ихъ составленія зависитъ характеръ ихъ занятій. Въ сущности,

въ комиссіяхъ совершается главная часть работы; то, что прибавляется къ этому при окончательномъ обсужденіи въ полномъ составѣ представительнаго собранія, имѣетъ иногда и очень существенное значеніе, но, во всякомъ случаѣ, значеніе дополненія къ нѣкоторому, заранѣе составленному, основному тексту. И тѣ мнѣнія, которыя не были представлены въ комиссіи, лишь съ трудомъ и лишь отчасти могутъ найти для себя признаніе въ окончательномъ рѣшеніи, причемъ этотъ благопріятный результатъ можетъ быть достигнутъ только при поддержкѣ большинства. Мнѣніе меньшинства, хотя бы и вносящее новый и важный оттѣнокъ въ составившееся рѣшеніе, легко теряется и тонетъ среди большинства отрицающихъ его голосовъ. Въ первой государственной думѣ установился твердо обычай давать представительство въ комиссіяхъ по возможности всѣмъ парламентскимъ фракціямъ, хотя бы и малочисленнымъ. Фракція народной свободы всегда поддерживала этотъ обычай и принципіально его отстаивала. Особенно ярко это стремленіе всесторонняго представительства всѣхъ парламентскихъ группъ выразилось при составленіи аграрной комиссіи, въ которую, благодаря особой системѣ подачи голосовъ, предложенной проф. Петражицкимъ, каждая группа изъ 4—5 человѣкъ могла избирать своего представителя. Такой порядокъ составленія комиссій сообщалъ ихъ работамъ рѣдкую многосторонность и, вмѣстѣ съ тѣмъ, ставилъ ихъ на конкретную почву дѣйствительныхъ нуждъ жизни. Для примѣра укажу на аграрную комиссію. Лица, близко знающія работу этой комиссіи, могутъ засвидѣтельствовать, съ какой мудрой осторожностью, съ какой заботой объ охранѣ культурныхъ и хозяйственныхъ интересовъ страны, съ какимъ вниманіемъ къ правамъ отдѣльныхъ лицъ разрабатывала эта комиссія страшный по своей сложности вопросъ о землѣ. Такой результатъ могъ быть достигнутъ только при томъ счастливомъ сочетаніи разносторонніхъ взглядовъ и точекъ зрѣнія, которое государственной думѣ удалось осуществить при учрежденіи аграрной комиссіи. Образованная изъ представителей самыхъ различныхъ мѣстностей Россіи, изъ людей самаго разнообразнаго общественнаго положенія и различнаго жизненнаго опыта, эта комиссія вела свою работу съ тѣмъ особымъ политическимъ тактомъ, который долженъ быть присущъ каждой крупной реформѣ, расчитывающей на успѣшное проведеніе въ жизнь. Но и въ другихъ комиссіяхъ точно также сказывались благопріятныя послѣдствія усвоеннаго думой порядка ихъ составленія. Въ частности слѣдуетъ замѣтить, что въ общемъ направленіи работъ законодательныхъ комиссій принесло значитель-

ную долю пользы и участіе въ нихъ представителей трудовой группы. Я не говорю уже здѣсь объ огромныхъ заслугахъ представителей другихъ группъ, какъ, напр., гр. П. А. Гейдена, М. М. Ковалевскаго, В. Д. Кузьмина-Караваева, М. Я. Острогорскаго. Если въ общихъ собраніяхъ думы позиція, занятая трудовой группой въ отношеніи къ законопроектамъ, была скорѣе отрицательная, то это не мѣшало, однако, юристамъ этой группы принимать дѣятельное участіе въ комиссіяхъ и, отстаивая въ нихъ свою точку зрѣнія, способствовать болѣе ясной постановкѣ вопросовъ. Члены трудовой группы, участвовавшіе въ комиссіонной работѣ, могли бы съ своей стороны засвидѣтельствовать, съ какимъ вниманіемъ и желаніемъ идти имъ навстрѣчу относились комиссіи къ ихъ заявленіямъ. Сколько разъ, согласно этимъ заявленіямъ, формулы статей законопроектовъ—сошлюсь, напримѣръ, на законопроектъ о неприкосновенности личности—пересматривались снова и снова, пока комиссія не приходила къ окончательному заключенію. Не всегда возможно было принять указанія юристовъ трудовой группы полностью, но зато всегда эти указанія заставляли комиссію сознательнѣе проводить точку зрѣнія, соотвѣтствовавшую исходнымъ пунктамъ ея работы. Въ концѣ концовъ принималось то, что по взглядамъ большинства соотвѣтствовало объективной практической необходимости, считающейся не только съ конечными цѣлями, но и съ временными затрудненіями. Въ какой мѣрѣ этого удавалось достигнуть въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, объ этомъ можно судить только на основаніи подробнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ законопроектовъ. Въ настоящей статьѣ, имѣющей цѣлью дать лишь общую характеристику законодательной работы первой думы, я не могу входить въ такое подробное разсмотрѣніе и ограничусь замѣчаніями общаго характера. Я не выполнилъ бы, однако, своей задачи, если бы не ввелъ въ свою общую характеристику нѣкоторыхъ ближайшихъ указаній относительно того, какъ велась работа въ отдѣльныхъ комиссіяхъ и каковъ былъ общій духъ этой работы.

Существуетъ мнѣніе, что законодательнымъ комиссіямъ думы предстояли задачи тѣмъ болѣе легкія, что общая цѣль ихъ заключалась въ перенесеніи къ намъ давно уже выработанныхъ на Западѣ началъ правового государства. Вмѣсто оригинальнаго творчества, тутъ можно было какъ будто бы ограничиться простымъ заимствованіемъ и въ короткій срокъ закончить преобразовательную работу. Однако, подобный взглядъ обнаруживаетъ лишь неясность представленій о характерѣ предстоявшей думѣ задачи. Начать съ того,

1-ый Ленинградс
Юридический Инст
БИБЛИОТЕКА

что если бы даже дѣло шло о простомъ заимствованіи, это не было бы задачей столь легкой, какой она представляется съ перваго взгляда. Постановленія западныхъ законодательствъ по вопросамъ конституціоннаго права, какъ бы ни казались они близкими и даже тождественными въ общемъ, значительно разнятся между собою въ подробностяхъ. При перенесеніи ихъ на русскую почву приходится прежде всего взвѣшивать и обсуждать эти подробности и производить между ними выборъ въ степени ихъ соотвѣтствія условіямъ русской жизни. Но здѣсь-то и обнаруживается вся трудность задачи, вся сложность того, что называется «заимствованіемъ»: при обсужденіи подробностей всегда оказывается, что иное приходится измѣнять, индивидуализировать, въ соотвѣтствіи съ мѣстными условіями, иное—устанавливать вновь, въ виду особенностей данной обстановки. Насколько сложной представляется подобная работа, съ полной очевидностью обнаруживается изъ хода занятій той комиссіи, которая, казалось бы, имѣла предъ собою задачу совершенно ясную и простую—я говорю о комиссіи 15-ти, на которую было возложено порученіе разработать проектъ о неприкосновенности личности. Казалось бы, что нѣтъ ничего проще, какъ составить законопроектъ по этому вопросу. Во всѣхъ западныхъ законодательствахъ общія правила объ огражденіи личной неприкосновенности въ основѣ своей представляются тождественными. Цѣлый рядъ конституцій даетъ въ этомъ отношеніи болѣе или менѣе совершенные образцы, которые всѣ сводятся въ концѣ концовъ къ воспроизведенію соотвѣтствующихъ постановленій англійскаго права. Комиссія 15-ти, на которую было возложено составленіе законопроекта о неприкосновенности личности, не могла, однако, ограничиться простымъ заимствованіемъ съ Запада готовыхъ формулъ: каждый пунктъ составлявшагося ею законопроекта она должна была обдумать, въ соотвѣтствіи съ условіями русской жизни, найти для него подходящее выраженіе, обсудить отношеніе новыхъ постановленій къ старымъ законамъ, привести въ ясность то, что должно остаться и что должно быть отмѣнено. Укажу, напримѣръ, на тѣ статьи законопроекта, въ которыхъ говорится о случаяхъ задержанія, допускаемаго закономъ. Въ каждомъ отдѣльномъ законодательствѣ эти случаи перечисляются различно, съ сохраненіемъ общаго требованія о приводѣ къ судьѣ въ опредѣленный короткій срокъ. Въ англійскомъ правѣ допускаются широкія полномочія полицейскихъ органовъ по задержанію отдѣльныхъ лицъ; широкія полномочія полиціи допускаются и французскимъ закономъ; въ другихъ законодательствахъ, напротивъ, эти полномочія значи-

63575 к. 250. пр.

тельно суживаются. Какое постановленіе принять для русскаго права? Какой путь избрать между различными образцами Запада? Какъ выразить размѣръ предоставленныхъ полиціи полномочій, не впадая въ неопредѣленность расплывчатыхъ формулъ и въ то же время обнимая въ краткой формулѣ все то, что имѣлось въ виду? Эти задачи нельзя было рѣшать заимствованіемъ: тутъ требовалось самостоятельное творчество, и каждый, кто знаетъ, что значитъ для закона удачная формула, подходящее выраженіе, кто знаетъ, что значитъ сочетать краткость закона съ его обобщающимъ духомъ, тотъ пойметъ всю трудность разработки законопроекта, даже имѣющаго для себя готовые образцы. Но этого мало. Послѣ того какъ законопроектъ о неприкосновенности личности, пройдя черезъ цѣлый рядъ повторныхъ чтеній и обсужденій, получилъ свою заключительную форму—для комиссіи 15-ти возникла новая и не менѣе сложная задача: необходимо было выяснить, что именно подлежитъ отмѣнѣ въ старомъ законодательствѣ. И такъ какъ всѣ наши старые законы построены на совершенно иныхъ началахъ, то для этого надо было пересмотрѣть весь сводъ законовъ, отъ перваго тома до послѣдняго. Вмѣстѣ съ тѣмъ надлежало обсудить цѣлый рядъ послѣдствій, вытекавшихъ изъ принятія новаго закона, и составить предположенія объ условіи его введенія. Комиссія не считала возможнымъ положиться въ данномъ случаѣ на работу кодификаціоннаго отдѣла и органовъ исполнительной власти. Для того, чтобы выдержать послѣдовательно положенные въ основаніе принципы, надо было обдумать ихъ до конца и во всѣхъ подробностяхъ. Все это требовало самой тщательной и кропотливой работы, которая не могла быть совершена въ короткій срокъ.

Но и на этомъ дѣло еще не кончалось. Каждый законопроектъ, къ разсмотрѣнію котораго мы приступали, требовалъ цѣлаго ряда другихъ законопроектовъ. Подобно тому, какъ въ старомъ законодательствѣ все находилось между собою въ связи, такъ и въ новыхъ начинаніяхъ государственной думы одно предположеніе рождало другія. И для тѣхъ, кто имѣлъ возможность ближе войти въ эту законодательную работу, кто отдавалъ главнымъ образомъ ей свои силы, уже раскрывался широкій и всеобъемлющій планъ преобразованій, увлекательный по своимъ перспективамъ и въ себѣ самомъ носящій залогъ своего успѣха. Мы уже предвидѣли возможность полнаго пересмотра нашего свода законовъ, исполненнаго наивныхъ пережитковъ прошлаго и несправедливыхъ остатковъ старины. Намъ представлялось, что настала пора внести свѣжій духъ въ

русское законодательство и устранить изъ него окаменѣлости стараго права, къ которымъ доселѣ боялись прикоснуться по какой-то странной боязни перемѣнъ и застарѣлой косности мысли.

То, что въ особенности расширяло и углубляло законодательныя предположенія государственной думы, было неизмѣнное стремленіе связывать значеніе отвлеченныхъ провозглашеній съ практическими и коренными измѣненіями въ дѣйствующемъ правѣ. Сила нашихъ законодательныхъ комиссій состояла именно въ томъ, что, принявъ извѣстныя основанія, онѣ обращали всю свою работу на практическія послѣдствія. Отъ этого каждое законодательное предположеніе дробилось на цѣлый рядъ отдѣльныхъ законопроектовъ и захватывало широкій кругъ соприкасающихся съ нимъ законодательныхъ областей. Обсужденіе законопроекта о неприкосновенности личности поставило на первую очередь вопросъ объ отмѣнѣ исключительныхъ законовъ, о реформѣ мѣстнаго суда, объ измѣненіи правилъ дисциплинарнаго производства, не говоря о многочисленныхъ отдѣльныхъ перемѣнахъ почти въ каждомъ томѣ свода законовъ. Само собою разумѣется, что еще болѣе сложная работа предстояла комиссіи гражданскаго равноправія. И если бы государственная дума могла довести до конца хотя бы только ту работу, которая была начата въ этихъ двухъ комиссіяхъ,—неприкосновенности личности и гражданскаго равноправія,—одно это оставило бы славный памятникъ законодательнаго творчества. Одно это было бы равнозначительно великому мирному перевороту въ нашемъ правѣ, которымъ по всей справедливости могла бы гордиться первая государственная дума. Неприкосновенность личности—вѣдь это означало бы полную перемѣну всей царящей донынѣ системы произвола и вопіющихъ нарушеній правъ отдѣльныхъ лицъ, отмѣну исключительныхъ законовъ и исключительныхъ судовъ, устраненіе столь многочисленныхъ у насъ видовъ вторженія въ область гражданской свободы, формально опирающихся на законъ, но по существу совершенно недопустимыхъ въ правовомъ государствѣ. Гражданское равноправіе—вѣдь это значитъ устраненіе вѣковыхъ несправедливостей общественной жизни, вытекающихъ изъ различія національности, вѣроисповѣданія, сословія, пола, это значитъ переустройство всѣхъ общественныхъ отношеній на началахъ уравнительной справедливости.

Но какъ бы ни представлялись подчасъ рѣшительными законодательныя мѣропріятія государственной думы, въ своемъ практическомъ развитіи они никогда не грѣшили отвлеченнымъ радикализмомъ. Въ этомъ отношеніи на законопроектахъ, которые вно-

сились въ думу, всегда отражалась основная точка зрѣнія партіи народной свободы, исходившей изъ задачъ реальной политики. Партія поставила задачей своихъ законопроектовъ ихъ практическое осуществленіе при настоящихъ условіяхъ русской жизни. Она не хотѣла отправляться ни отъ противорѣчащихъ русскимъ условіямъ отвлеченныхъ предположеній, ни отъ боязливыхъ опасеній рѣшительныхъ перемѣнъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ партія народной свободы твердо вѣрила въ созидательную силу того начала, названіе котораго она избрала для своего обозначенія. Народная свобода являлась для нея тѣмъ идеальнымъ основаніемъ, на которомъ должно было создаться зданіе будущей Россіи. Но именно потому, что это начало служило для нея прежде всего созидательнымъ и положительнымъ началомъ, а не только оппозиціоннымъ и отрицательнымъ, партія народной свободы брала его не въ отвлеченномъ выраженіи, а въ конкретномъ и практическомъ, и въ виду этого не просто высказывала его, какъ отвлеченный лозунгъ, а старалась начертать планъ его практическаго осуществленія. При такой постановкѣ вопроса необходимо было допустить вмѣстѣ съ признаніемъ общаго начала и его неизбѣжныя ограниченія, вытекающія изъ практическаго требованія согласованія свободы каждаго съ свободой всѣхъ остальныхъ. По существу дѣла эти ограниченія устанавливались въ виду того же начала свободы: признавая свободу однихъ, невозможно допустить, чтобы она обращалась ко вреду и ущербу для свободы другихъ. Въ этомъ и состоитъ элементарная основа правового порядка, что въ обществѣ лица ограничиваются взаимно въ своей свободѣ. Именно этой простой истиной руководствовалась конституціонно-демократическая партія въ своихъ законопроектахъ, и только тенденціозная критика могла усмотрѣть въ нихъ отзвуки старой системы репрессивныхъ ограниченій, слѣды народобоязни и невѣрія въ свободу.

Можно было, конечно, спорить относительно объема этихъ ограниченій. Подобно всякимъ условнымъ границамъ, и эти ограниченія по существу своему могутъ опредѣляться такъ или иначе, въ зависимости отъ практическихъ условій. Въ этомъ отношеніи представители партіи народной свободы вполнѣ допускали возможность измѣненія своихъ проектовъ. Когда, напримѣръ, въ думѣ обсуждался законопроектъ о свободѣ собраній, со стороны членовъ партіи было заявлено, что всѣ подробности законопроекта могутъ быть пересмотрѣны и измѣнены, если это признано будетъ необходимымъ. «Если срокъ, установленный для заявленія»—говорилъ членъ думы Кокошкинъ—слишкомъ длиненъ, его можно сократить;

если полотно желѣзной дороги понятіе неточное,—его можно замѣнить другимъ понятіемъ; если разстояніе отъ государственной думы или отъ резиденціи слишкомъ велико,—его, опять таки, можно сократить». Но защитники законопроекта отстаивали самый принципъ этихъ ограниченій и считали безусловно ошибочнымъ то предложеніе, которое дѣлали его противники. Это предложеніе сводилось къ провозглашенію отвлеченнаго принципа свободы собраній и къ устраненію всяческихъ ограниченій этой свободы [1]). Но въ такомъ отвлеченномъ провозглашеніи нельзя было видѣть практическаго законопроекта. А требованіе полнаго невмѣшательства должностныхъ лицъ въ свободу собраній было настолько невыполнимо, что установлять его можно было только съ забвеніемъ всѣхъ условій практической жизни. Тѣ самыя лица, которыя стояли въ теоріи за такое невмѣшательство должностныхъ лицъ, на практикѣ горько сѣтовали и дѣлали запросы министрамъ по поводу бездѣйствія власти каждый разъ, когда власть отказывалась дѣйствовать для защиты свободы и жизни отдѣльныхъ лицъ. Это была прямая непослѣдовательность, объяснявшаяся не только недостаткомъ юридическихъ свѣдѣній, но и полемическимъ увлеченіемъ противъ проектовъ партіи народной свободы.

Въ связи съ требованіемъ полнаго невмѣшательства власти въ область проявленія правъ гражданской свободы, стояло другое, также покоившееся на незнакомствѣ съ наукой права, пожеланіе, чтобы вся сфера усмотрѣнія власти была совершенно уничтожена. Членъ государственной думы Кокошкинъ, говоря по этому поводу во время преній о свободѣ собраній, совершенно справедливо отмѣтилъ въ этомъ забвеніе той «элементарной истины современной науки государственнаго права, что исполнительная власть не можетъ быть механизмомъ, точно исполняющимъ предначертанія, потому что нельзя все заранѣе предусмотрѣть». Во всякомъ случаѣ, въ вопросѣ о полномочіяхъ исполнительной власти члены партіи народной свободы твердо стояли на томъ, что полномочія эти не

---

[1]) Полный текстъ этого предложенія гласитъ:

1. Всѣ россійскіе граждане вольны собираться всегда и вездѣ, безъ всякихъ стѣсненій и ограниченій, не спрашивая на то никакого разрѣшенія, и вести обсужденіе на какомъ угодно языкѣ.

2. Должностныя лица, виновныя въ посягательствѣ на свободу собраній, подлежатъ уголовной отвѣтственности.

3. Отмѣняются всѣ законы, стѣснявшіе свободу собраній, и всѣ ограниченія, основанныя на исключительныхъ законахъ.

могутъ быть бо̀льшими, чѣмъ тѣ, которыя вытекаютъ изъ необходимости восполнить или замѣнить вмѣшательствомъ исполнительной власти самопомощь гражданъ. Для нихъ было совершенно ясно, что, напримѣръ, одно голое провозглашеніе свободы собраній на практикѣ привело бы къ тому, что граждане стали бы сами возставать въ извѣстныхъ случаяхъ противъ злоупотребленій этой свободой. И какъ бы ни были несовершенны органы исполнительной власти, во всякомъ случаѣ, безопаснѣе и вѣрнѣе поручить имъ дѣло защиты гражданъ отъ этихъ злоупотребленій, чѣмъ оставить это на произволъ частной саморасправы. Требованіе полной свободы собраній, съ устраненіемъ всякихъ юридическихъ ея ограниченій, было заявлено въ государственной думѣ представителями соціалъ-демократической фракціи, но по существу это было требованіе чисто анархическое. Въ концѣ концовъ здѣсь сказалось то же пренебреженіе со стороны лѣвыхъ группъ думы къ законодательной работѣ, о которомъ мы говорили выше; это было то же стремленіе составлять законопроекты «для страны», или, говоря иначе, то же стремленіе замѣнять правильную законодательную работу верховнаго государственнаго органа радикальными резолюціями всероссійскаго митинга.

Мы не будемъ настаивать здѣсь на правильности той точки зрѣнія, которую все время защищала партія народной свободы. Обстоятельства уже отчасти оправдали эту точку зрѣнія и, можетъ быть, еще болѣе оправдаютъ ее въ будущемъ. Но, во всякомъ случаѣ, мы и теперь можемъ сказать, что изъ всѣхъ начинаній первой государственной думы самыми цѣнными слѣдуетъ признать ея законодательныя работы. По широтѣ замысла, по глубинѣ захвата ея законодательныя предположенія дѣйствительно заключали въ себѣ полную программу преобразованія Россіи. Государственной думѣ не дано было довершить ея благодѣтельныхъ начинаній. Однако, и то, что она успѣла сдѣлать, есть цѣнный вкладъ въ работу строительства законодательнаго. Придетъ время—и эта работа найдетъ своихъ продолжателей. И если даже это будутъ другіе и новые люди, одно можно сказать съ увѣренностью: они пойдутъ тѣми же путями, какими мы шли, и поставятъ себѣ тѣ же цѣли, какія мы себѣ ставили. Ибо внѣ этихъ путей и цѣлей возрожденіе Россіи къ новой жизни немыслимо.

П. Новгородцевъ.

Проектъ реформы земскаго самоуправленія, выработанный въ парламентской фракціи партіи народной свободы.

Въ той подготовительной работѣ по составленію неотложныхъ законопроектовъ, которая была произведена конституціонно-демократической фракціей государственной думы въ теченіе кратковременнаго существованія перваго русскаго парламента, одно изъ видныхъ мѣстъ принадлежитъ проекту преобразованія органовъ мѣстнаго самоуправленія. Весьма вѣскіе побудительные мотивы заставили фракцію выдвинуть этотъ вопросъ въ первую очередь необходимыхъ реформъ, наряду со столь принципіальными политическими вопросами, какъ обезпеченіе правъ гражданской свободы, и со столь глубокими экономическими преобразованіями, какъ принудительное отчужденіе частновладѣльческихъ земель въ пользу трудового земледѣльческаго населенія. Необходимость коренной реорганизаціи нашихъ земскихъ и городскихъ учрежденій сознавалась русскимъ обществомъ и, въ частности, самими названными учрежденіями, въ лицѣ ихъ лучшихъ представителей, еще задолго до начала современнаго освободительнаго движенія, но высказывавшіяся тогда пожеланія сводились, въ большинствѣ случаевъ, къ сравнительно скромной программѣ. Возвращеніе къ общимъ началамъ мѣстнаго самоуправленія, установленнымъ въ 60-годахъ, и распространеніе выборнаго самоуправленія на, такъ называемыя, «не земскія» губерніи —таковы были главные пункты этой программы, къ которой нѣсколько позднѣе было присоединено требованіе введенія мелкой земской единицы. Совершившаяся за послѣдніе годы эволюція общественной мысли и жизни раздвинула рамки преобразовательныхъ стремленій въ этой области и вмѣстѣ съ тѣмъ сдѣлала осуществленіе ихъ потребностью, не терпящей отлагательства. Въ самомъ дѣлѣ, несомнѣнно, что наши выборныя мѣстныя учрежденія и, въ особенности, земства, въ конечномъ итогѣ, съ честью выполнили миссію, возложенную на нихъ исторіей. Въ особую заслугу слѣдуетъ поставить имъ то обстоятельство, что реакціонные законы 90-хъ годовъ, иска-

зившіе ихъ устройство, въ общемъ, не могли заставить ихъ свернуть съ проложеннаго въ самомъ началѣ вѣрнаго пути. Но столь же несомнѣнно, что органы мѣстнаго самоуправленія, построенные на началахъ сословнаго и классоваго представительства и опутанные на каждомъ шагу своей дѣятельности административной опекой, могли, несмотря на эти неблагопріятныя условія, служить важными факторами прогресса и плодотворно работать на пользу мѣстнаго населенія лишь до тѣхъ поръ, пока общественная жизнь не выдвигала широкихъ задачъ и сосредоточивалась почти исключительно въ верхнихъ слояхъ населенія. Съ пробужденіемъ политическаго и соціальнаго самосознанія въ народныхъ массахъ, дальнѣйшее существованіе дворянскихъ земствъ и купеческихъ думъ стало въ разрѣзъ со всѣмъ ходомъ русской жизни. Явившееся слѣдствіемъ общественной дифференціаціи обостреніе политическихъ и классовыхъ противорѣчій внесло внутреннее разложеніе въ ихъ дѣятельность и вызвало въ широкихъ слояхъ населенія отрицательное къ нимъ отношеніе, мѣстами выразившееся въ реальной формѣ неплатежа земскихъ сборовъ. Съ другой стороны, народное представительство, хотя избранное на основаніи весьма несовершеннаго закона, но демократическое по своему составу и направленію, выставило широкую программу политическихъ и экономическихъ преобразованій, при проведеніи которой въ жизнь оно не могло обойтись безъ содѣйствія демократическихъ учрежденій на мѣстахъ.

Оцѣнивая всѣ вышеуказанныя условія политическаго момента, парламентская фракція партіи народной свободы признала необходимымъ включить реформу мѣстнаго самоуправленія, намѣченную уже въ отвѣтномъ адресѣ государственной думы, въ число задачъ, стоящихъ на ближайшей очереди. Но, принимая такое рѣшеніе, фракція не могла не давать себѣ яснаго отчета въ практической невозможности осуществить эту реформу во всей ея полнотѣ въ болѣе или менѣе короткій срокъ. Дѣйствительно, переустройство мѣстнаго самоуправленія, въ полномъ своемъ объемѣ, должно заключать въ себѣ: 1) реорганизацію земскаго и городского представительства на началахъ всеобщаго избирательнаго права; 2) освобожденіе земскихъ и городскихъ учрежденій отъ административной опеки; 3) расширеніе круга подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ на всю область мѣстнаго управленія, за исключеніемъ лишь тѣхъ административныхъ задачъ, которыя, по самой природѣ своей, требуютъ централизаціи; 4) упроченіе ихъ финансоваго положенія путемъ соотвѣтствующаго преобразованія системы мѣстнаго обложенія; 5)

дополненіе организаціи мѣстнаго самоуправленія недостающими въ ней теперь звеньями, а именно, мелкой земской единицей, а, гдѣ окажется въ томъ надобность, также областнымъ земствомъ и мелкой городской единицей; 6) распространеніе преобразованныхъ земскихъ и городскихъ учрежденій на всѣ части Имперіи съ видоизмѣненіями, вызываемыми мѣстными условіями. На западѣ, какъ, напр., въ Англіи и въ Пруссіи во второй половинѣ XIX вѣка, подобнаго рода реформы требовали для своего осуществленія цѣлыхъ десятилѣтій. Конечно, при наличности извѣстнаго общественнаго подъема и при напряженной законодательной работѣ, у насъ необходимый срокъ могъ бы быть значительно сокращенъ, но все же нечего было и думать о томъ, чтобы провести всю совокупность вышеуказанныхъ преобразованій въ теченіе первой же сессіи государственой думы, особенно, если принять во вниманіе, что передъ народными представителями стоялъ цѣлый рядъ другихъ, не менѣе неотложныхъ вопросовъ, и что многія изъ частей земско-городской реформы не могли быть осуществлены безъ соотвѣтствующихъ измѣненій въ соприкасающихся съ ними другихъ областяхъ законодательства.

Такъ, напримѣръ, введеніе мелкой земской единицы тѣсно связано съ кореннымъ переустройствомъ крестьянскихъ учрежденій; расширеніе компетенціи органовъ самоуправленія требуетъ общаго пересмотра существующей организаціи мѣстной администраціи и полиціи; преобразованіе земскихъ и городскихъ финансовъ невозможно безъ соотвѣтствующихъ преобразованій въ общегосударственной финансовой системѣ. При такихъ условіяхъ, настаивать на единовременномъ проведеніи всѣхъ необходимыхъ въ области мѣстнаго самоуправленія законодательныхъ мѣръ значило бы безъ всякой нужды затягивать внесеніе въ думу и тѣхъ изъ нихъ, которыя могли бы быть осуществлены еще въ теченіе 1906 года. Въ виду этого, фракція остановилась на планѣ проведенія реформы мѣстнаго самоуправленія по частямъ, поставивъ на первую очередь тѣ преобразованія, которыя, съ одной стороны, являлись наиболѣе настоятельными, съ другой стороны, могли быть разработаны и проведены въ жизнь въ сравнительно короткое время. А именно, было рѣшено выработать и представить на разсмотрѣніе государственной думы въ теченіе первой же ея сессіи законопроекты, касающіеся реорганизаціи земскаго и городского представительства, освобожденія земскихъ и городскихъ учрежденій отъ административной опеки и распространенія выборнаго самоуправленія на мѣстности, нынѣ его лишенныя.

Съ изданіемъ соотвѣтствующихъ законовъ на мѣстахъ былъ бы заложенъ прочный фундаментъ будущаго строя въ видѣ избранныхъ всѣмъ мѣстнымъ населеніемъ, обезпеченныхъ въ своей самостоятельности, демократическихъ учрежденій, содѣйствіе которыхъ облегчило бы народному представительству какъ завершеніе самой земско-городской реформы, такъ и осуществленіе другихъ намѣченныхъ имъ преобразованій.

Такъ какъ въ іюнѣ и іюлѣ въ цѣломъ рядѣ губерній должны были состояться выборы уѣздныхъ гласныхъ на новое трехлѣтіе на основаніи положенія 1890 г., то многіе члены фракціи, полагая, что было бы крайне нежелательно наканунѣ реформы производить новые выборы по сословной системѣ, уже дискредитированной въ глазахъ населенія, признавали необходимымъ немедленно внести въ законодательномъ порядкѣ предложеніе о пріостановкѣ выборовъ и о продолженіи полномочій прежняго состава земскихъ собраній и управъ впредь до изданія новаго избирательнаго закона. Заявленія такого же содержанія были получены также отъ земскихъ дѣятелей нѣкоторыхъ мѣстностей. Но большинство фракціи нашло неудобнымъ пріостановить дѣйствіе существующаго закона ранѣе внесенія въ думу законопроекта объ его измѣненіи, тѣмъ болѣе, что представленія такого проекта можно было съ полнымъ основаніемъ ожидать въ весьма близкомъ будущемъ.

Въ отношеніи разработки законопроектовъ о реорганизаціи мѣстныхъ учрежденій конституціонно-демократическая фракція государственной думы находилась въ особенно благопріятномъ положеніи, благодаря присутствію въ ея составѣ значительнаго количества земскихъ и городскихъ дѣятелей, какъ изъ числа гласныхъ и выборныхъ должностныхъ лицъ, такъ и изъ среды земскихъ и городскихъ служащихъ. Для подготовительной работы по составленію вышеуказанныхъ неотложныхъ законопроектовъ въ области мѣстнаго самоуправленія, фракціей была организована особая комиссія, при чемъ, въ виду сложности возложеннаго на нее порученія и необходимости выдѣленія подкомиссій, число членовъ комиссіи не было ограничено и предоставлено было входить въ ея составъ всѣмъ желающимъ членамъ фракціи, число которыхъ оказалось свыше 50. Предсѣдателемъ комиссіи былъ избранъ И. И. Петрункевичъ.

Комиссія въ своемъ общемъ собраніи признала необходимымъ прежде всего установить коренной и центральный пунктъ предположенной реформы, а именно, общія основанія земскаго и город-

ского представительства. Вопросъ этотъ, впрочемъ, не могъ вызвать продолжительныхъ преній, такъ какъ онъ уже былъ вполнѣ опредѣленно разрѣшенъ партійной программой.

Въ соотвѣтствіе съ этой послѣдней комиссія единогласно признала, что въ основу представительства въ органахъ мѣстнаго самоуправленія должно быть положено всеобщее, равное, прямое и тайное голосованіе мѣстнаго взрослаго населенія обоего пола, независимо отъ національности и вѣроисповѣданія.

Различіе мнѣній обнаружилось лишь по вопросу о томъ, какой срокъ пребыванія въ мѣстности долженъ быть признанъ достаточнымъ для занесенія даннаго лица въ мѣстные избирательные списки. Относительно необходимости установленія какого-либо срока—разногласій не было, такъ какъ въ противномъ случаѣ на учрежденія, составляющія избирательные списки, была бы возложена совершенно непосильная для нихъ задача, сводящаяся фактически къ однодневной переписи всего наличнаго взрослаго населенія данной мѣстности. Но взгляды на значеніе и продолжительность упомянутаго срока были различны. Нѣкоторые члены комиссіи признавали его необходимымъ исключительно въ интересахъ правильнаго составленія избирательныхъ списковъ, другіе, напротивъ, видѣли въ немъ признакъ, проводящій границу между мѣстнымъ населеніемъ въ собственномъ смыслѣ этого слова и пришлыми элементами, случайно пребывающими въ данной мѣстности и потому не заинтересованными въ ея дѣлахъ. Первые желали свести продолжительность срока къ строго необходимому для вышеуказанной технической цѣли минимуму, не превышающему нѣсколькихъ мѣсяцевъ,—вторые опредѣляли его приблизительно въ 1 годъ для сельскихъ мѣстностей, допуская возможность сокращенія его для городовъ. Въ результатѣ обмѣна мыслей по этому предмету, было постановлено, что срокъ пребыванія въ мѣстности, требуемый для занесенія въ ея избирательные списки, долженъ, во всякомъ случаѣ, не превышать одного года, вопросъ же о болѣе точномъ опредѣленіи его продолжительности былъ переданъ на предварительное разсмотрѣніе подкомиссій, образованныхъ для детальной разработки намѣченныхъ законопроектовъ.

Такихъ подкомиссій было организовано три. Одна изъ нихъ, избравшая своимъ предсѣдателемъ А. Н. фонъ-Рутцена, должна была пересмотрѣть въ указанномъ фракціей направленіи положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, другая—подъ предсѣдательствомъ М. И. Петрункевича—выполнить ту же работу по отношенію къ городо-

вому положенію; третья—подъ предсѣдательствомъ В. П. Обнинскаго—разработать планъ введенія земскаго самоуправленія въ мѣстностяхъ, гдѣ его въ настоящее время не существуетъ.

Учрежденіе этой послѣдней подкомиссіи явилось результатомъ обсужденія въ пленарномъ засѣданіи комиссіи вопроса о возможности изданія одного общаго закона о мѣстномъ самоуправленіи для всѣхъ частей Имперіи. Изъ этого обсужденія выяснилось, что въ нѣкоторыхъ изъ неземскихъ губерній и областей, какъ, напр., въ губерніяхъ юго-западныхъ и сѣверо-западныхъ, Архангельской, въ Донской области и, по всей вѣроятности, въ значительной части Сибири, устройство земскихъ учрежденій на одинаковыхъ съ центральными губерніями основаніяхъ, повидимому, не встрѣтило бы препятствій, но въ другихъ частяхъ неземской Россіи, какъ-то: на Кавказѣ, въ Прибалтійскомъ краѣ, въ Уральской области, въ силу особенностей мѣстной жизни и своеобразія мѣстныхъ, уже существующихъ учрежденій, общая схема организаціи земскаго самоуправленія, если и могла бы быть примѣнена, то не иначе, какъ съ существенными видоизмѣненіями. Вышеупомянутая подкомиссія, составленная, главнымъ образомъ, изъ представителей неземскихъ губерній и областей, должна была разсмотрѣть выработанный земской подкомиссіей проектъ съ точки зрѣнія примѣнимости его къ окраинамъ и внести въ него измѣненія, требуемыя условіями каждой отдѣльной мѣстности. Въ ожиданіи окончанія работъ земской подкомиссіи, она приступила къ собиранію и изученію матеріаловъ, касающихся устройства мѣстныхъ учрежденій въ неземской Россіи, а также проектовъ земскаго самоуправленія, составленныхъ для нѣкоторыхъ окраинъ (какъ, напр., для Кавказа и Сибири) мѣстными общественными дѣятелями.

По вопросу о распространеніи преобразованныхъ земскихъ учрежденій на губерніи Царства Польскаго было предположено вступить въ соглашеніе съ членами «польскаго коло» съ цѣлью совмѣстной разработки этого вопроса представителями обѣихъ фракцій.

Порученіе, возложенное на комиссію по пересмотру земскаго положенія, естественно распадалось на двѣ части. Ей предстояло, съ одной стороны, выработать новый избирательный законъ для земскихъ учрежденій; съ другой стороны, устранить изъ земскаго положенія всѣ постановленія, ставящія эти учрежденія подъ опеку администраціи или вносящія сословный или бюрократическій элементъ въ ихъ организацію и дѣятельность. Такъ какъ по принятому фракціей плану реформы всѣ остальныя части дѣйствующаго

положенія должны были временно остаться въ силѣ, то подкомиссія не считала нужнымъ облекать свою работу въ форму проекта новаго положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ такой проектъ пришлось бы, между прочимъ, включить и тѣ изъ дѣйствующихъ постановленій, которыя сохранились лишь на краткое переходное время, но подлежали пересмотру въ близкомъ будущемъ. Между тѣмъ, проводить черезъ думу и, такъ сказать, санкціонировать ея авторитетомъ такого рода положенія было бы не только безполезно, но и нежелательно съ политической точки зрѣнія. Въ виду этого, было рѣшено внести въ думу предложеніе о реорганизаціи земскихъ учрежденій не въ видѣ цѣльнаго проекта новаго земскаго положенія, а въ видѣ законопроектовъ, отмѣняющихъ и измѣняющихъ отдѣльныя части дѣйствующаго положенія. Практическое неудобство, которое могло бы возникнуть впослѣдствіи изъ необходимости при примѣненія положенія о земск. учр. сличать его текстъ съ новыми законами, возможно было бы легко устранить путемъ офиціальныхъ и частныхъ изданій всего положенія въ его измѣненной редакціи.

Предсѣдателемъ подкомиссіи, какъ уже было указано выше, былъ избранъ А. Н. фонъ-Рутценъ, докладчиками—Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ и Н. В. Ширковъ. Подкомиссія работала около мѣсяца пользуясь для своихъ занятій всѣмъ свободнымъ временемъ, остававшимся у ея членовъ отъ засѣданій думы и думскихъ комиссій и отъ общихъ совѣщаній фракціи. Результатомъ ея трудовъ явились два проекта, уже напечатанные въ № 21—22 «Вѣстника Партіи Народной Свободы», а именно: «Проектъ положенія о выборахъ въ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія» и «Проектъ измѣненія положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ». Роспускъ думы состоялся какъ разъ наканунѣ того дня, который былъ назначенъ для разсмотрѣнія ихъ въ общемъ собраніи комиссіи. Поэтому имъ не была еще придана окончательная форма законопроектовъ, готовыхъ къ движенію въ законодательномъ порядкѣ, но, какъ легко убѣдиться изъ ихъ текста, они изложены настолько подробно, что обработка ихъ въ этомъ смыслѣ представляетъ собой чисто техническую операцію, которая могла бы быть выполнена въ самое короткое время.

Относя введеніе мелкой земской единицы на вторую очередь необходимыхъ въ мѣстномъ самоуправленіи преобразованій, проектъ подкомиссіи тѣмъ самымъ сохраняетъ на ближайшее время за уѣзднымъ земствомъ значеніе основной и первоначальной земской орга-

низаціи. Центръ тяжести избирательной реформы сосредоточивается, такимъ образомъ, на уѣздныхъ выборахъ, которые реорганизуются на основѣ всеобщаго и прямого голосованія. Что касается губернскихъ земствъ, то для нихъ оставляется въ силѣ существующая система избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными земскими собраніями. Самоуправляющіеся союзы, подобные нашимъ губернскимъ земствамъ, т. е. состоящіе сами изъ болѣе мелкихъ самоуправляющихся единицъ, могутъ быть, вообще, организованы двоякимъ образомъ: ихъ представители избираются или входящими въ ихъ составъ низшими органами самоуправленія, какъ наши губернскіе гласные и члены провинціальныхъ ландтаговъ въ Пруссіи, или непосредственно населеніемъ, какъ, напр., англійскіе совѣты графствъ. И та, и другая система имѣетъ свои практическія преимущества и невыгоды. Выборъ между ними зависитъ прежде всего отъ принципіальнаго взгляда на характеръ высшихъ самоуправляющихся союзовъ. Тотъ, кто видитъ въ губернскомъ земствѣ нѣчто вродѣ федеративнаго союза уѣздныхъ земствъ, будетъ, конечно, склоненъ отстаивать существующій порядокъ образованія губернскихъ собраній; тому, кто, напротивъ, разсматриваетъ губернское земство, какъ совершенно самостоятельный союзъ населенія всей губерніи, непосредственные выборы могутъ представляться болѣе желательными. Въ средѣ земскихъ дѣятелей можно встрѣтиться съ обоими этими воззрѣніями. Подкомиссія, впрочемъ, не имѣла основанія входить въ обсужденіе этого принципіальнаго вопроса, такъ какъ практическія условія и предѣлы поставленной ей задачи не допускали иного рѣшенія, кромѣ того, которое нашло себѣ выраженіе въ проектѣ. Въ самомъ дѣлѣ, въ пользу избранія губернскаго собранія непосредственно населеніемъ губерніи можно, конечно, сказать многое, но слѣдуетъ имѣть въ виду, что этотъ порядокъ выборовъ, разрывающій личную связь между губернскими и уѣздными собраніями, потребовалъ бы вмѣстѣ съ тѣмъ точнаго разграниченія предметовъ ихъ вѣдомства. Въ Англіи совѣты графствъ, будучи независимы отъ окружныхъ и приходскихъ совѣтовъ по своему составу, въ то же самое время обособлены отъ нихъ и по своей компетенціи. Въ Россіи взаимныя отношенія губернскихъ и уѣздныхъ земствъ сложились съ самаго начала совершенно иначе. При самомъ основаніи сферы ихъ дѣятельности не были точно раздѣлены закономъ. По мысли законодателя, они должны были вѣдать единое по существу земское дѣло и размежевываться внутри его между собой по взаимному соглашенію, при чемъ на случай разногласія рѣшающее

слово было предоставлено губернскому земству. Выгодная сторона этой системы, особенно цѣнная въ столь обширной и разнообразной по мѣстнымъ условіямъ странѣ, какъ Россія, заключается въ ея гибкости. Не проводя неподвижной границы между уѣздными и губернскими земскими дѣлами, она предоставляетъ самой жизни установлять и видоизмѣнять эти границы сообразно измѣнчивымъ условіямъ времени и мѣста. Но разъ, такимъ образомъ, предметы вѣдѣнія губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій тѣсно связаны и, можно сказать, переплетаются между собой, отсюда вытекаетъ необходимость представительства уѣздныхъ земствъ въ губернскомъ собраніи. Раздѣленіе земскихъ повинностей, дорогъ, зданій, благотворительныхъ и иныхъ заведеній, капиталовъ и пр. на губернскіе и уѣздные зависитъ, въ конечномъ итогѣ, отъ губернскаго собранія. Поэтому, если бы это послѣднее по своему составу было совершенно независимо отъ уѣздныхъ собраній, эти послѣднія оказались бы по отношенію къ нему въ подчиненномъ и почти безправномъ положеніи. Избраніе губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями уравновѣшиваетъ преобладаніе губернскаго земства и ограждаетъ самостоятельность уѣздныхъ.

Вышеприведенныя соображенія дѣлаютъ вполнѣ понятнымъ рѣшеніе, принятое подкомиссіей по вопросу о составѣ губернскихъ земскихъ собраній. Не имѣя въ виду пересматривать взаимныя отношенія губернскихъ и уѣздныхъ земствъ въ области ихъ компетенціи, она eo ipso не могла измѣнять этихъ отношеній и въ области представительства.

Только что разсмотрѣнный вопросъ, касающійся образованія губернскихъ земскихъ собраній, въ слѣдующей стадіи земской реформы долженъ неизбѣжно возникнуть и по отношенію къ уѣзднымъ собраніямъ. Съ учрежденіемъ мелкой земской единицы, когда уѣздное земство, подобно губернскому, получитъ характеръ сложной организаціи, принципъ прямого избранія опять столкнется съ необходимостью установить личную связь между низшимъ и высшимъ органомъ самоуправленія. Наиболѣе цѣлесообразнымъ выходомъ изъ этого положенія была бы, быть можетъ, смѣшанная система, при которой въ составъ уѣзднаго собранія, наряду съ непосредственными избранниками населенія, входили бы и представители мелкихъ земскихъ единицъ. Не предрѣшая этого вопроса, подкомиссія, однако, предвидѣла возможность подобныхъ поправокъ къ принятой ею системѣ уѣзднаго представительства, о чемъ и помѣстила соотвѣтственную оговорку въ примѣчаніи къ § 1 проекта положенія о выборахъ.

Дѣйствующее земское положеніе, установляя сословную группировку избирателей, организуетъ для каждой сословной группы, кромѣ крестьянской, общеуѣздныя избирательныя собранія. Само собою разумѣется, что, съ введеніемъ всеобщаго и прямого голосованія, избирательнымъ округомъ не можетъ болѣе служить весь уѣздъ. Не говоря уже о фактической невозможности собрать всѣхъ избирателей въ уѣздномъ городѣ, даже при устройствѣ въ уѣздѣ многихъ пунктовъ для подачи голосовъ, каждому избирателю въ отдѣльности было бы крайне трудно сознательно намѣтить и избрать весь составъ уѣзднаго земскаго собранія, т. е. нѣсколько десятковъ гласныхъ. Кромѣ того, при такомъ порядкѣ отдѣльныя части уѣздной территоріи были бы представлены въ земскомъ собраніи до крайности неравномѣрно. Отсюда вытекаетъ необходимость раздѣленія уѣзда на земскіе избирательные округа. Наиболѣе удобнымъ округомъ, по крайней мѣрѣ, для первыхъ выборовъ, могла бы служить волость, какъ уже существующая и привычная для населенія территоріальная единица, тѣмъ болѣе, что предыдущая практика волостныхъ и земскихъ выборовъ, а также выборовъ въ государственную думу уже пріучила крестьянъ сговариваться относительно кандидатовъ и производить выборы, именно, по волостямъ. Единственное крупное неудобство волостей, какъ избирательныхъ округовъ, заключается въ большомъ размѣрѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ, при которомъ явка въ волостное село для подачи голоса могла бы оказаться затруднительной для многихъ избирателей. Это обстоятельство является, конечно, весьма существеннымъ, особенно при распространеніи избирательныхъ правъ на женщинъ, такъ какъ условія деревенской жизни, обыкновенно, не допускаютъ возможности единовременной отлучки изъ дома всѣхъ взрослыхъ членовъ семейства. Но указанное затрудненіе можно легко устранить путемъ раздѣленія большихъ волостей на счетные участки съ устройствомъ въ каждомъ изъ нихъ особаго пункта для подачи и подсчета голосовъ, что и предусматривается въ § 12 проекта. Наряду съ волостями, избирательными округами по выборамъ уѣздныхъ гласныхъ должны являться также невходящія въ составъ волостей городскія поселенія, разумѣется, за исключеніемъ тѣхъ городовъ, которые не входятъ въ составъ уѣздовъ въ отношеніи земскаго самоуправленія, но образуютъ самостоятельныя общественныя единицы, равныя по значенію уѣзднымъ земствамъ.

Этотъ послѣдній пунктъ стоитъ въ связи съ весьма серьезнымъ и обострившимся въ послѣднее время общимъ вопросомъ объ отно-

шеніи крупныхъ городовъ къ земствамъ. Какъ извѣстно, по дѣйствующему земскому положенію, только три города, Петербургъ, Москва и Одесса, выдѣлены изъ соотвѣтствующихъ уѣздовъ и образуютъ наравнѣ съ ними самостоятельныя единицы, входящія, однако, въ составъ губернскихъ земствъ. Въ послѣднее время такое же положеніе по отношенію къ уѣздному земству было предоставлено, въ видѣ особой привилегіи, г. Кронштадту. Всѣ остальные города земской Россіи, какъ бы велики они ни были, признаются въ области земскаго самоуправленія составными частями подлежащихъ уѣздовъ и участвуютъ, такимъ образомъ, не только въ губернскомъ, но и въ уѣздномъ земскомъ обложеніи. Нѣтъ сомнѣнія, что болѣе крупные города, которые по количеству ихъ народонаселенія, по размѣрамъ собственнаго бюджета, по развитію городского хозяйства, по всему складу ихъ быта, представляютъ собой обособленныя отъ уѣздовъ общественныя единицы, живущія самостоятельной жизнью и имѣющія свои отдѣльные интересы,—поставлены этимъ въ весьма ненормальное положеніе. Принадлежность къ уѣздному земству сводится для ихъ населенія къ несенію извѣстныхъ повинностей безъ соотвѣтствующаго эквивалента имѣющихъ реальную цѣнность правъ. Давая земству весьма много, они получаютъ отъ него взамѣнъ непропорціонально мало. Къ этому нужно добавить, что представительство ихъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи, обыкновенно, далеко не соотвѣтствуетъ ни численности ихъ народонаселенія, ни долѣ участія ихъ въ земскихъ расходахъ. Нельзя не замѣтить, что въ аналогичномъ положеніи находятся и наши столичные города по отношенію къ губернскимъ земствамъ. Поэтому представляется весьма понятнымъ и имѣющимъ за себя много справедливыхъ основаній проявляющееся въ болѣе значительныхъ городахъ стремленіе къ отдѣленію отъ тѣхъ земствъ, въ составъ которыхъ они входятъ Оно находитъ себѣ оправданіе и въ примѣрахъ западныхъ государствъ. Въ Англіи при реорганизаціи мѣстнаго самоуправленія всѣ города съ населеніемъ свыше 50 тысячъ были выдѣлены изъ графствъ и образовали самостоятельные города-графства (county-borough). Въ Пруссіи точно также существуютъ города, не включенные въ составъ округовъ (Kreisstädte). Полагая, что подобная же реформа рано или поздно неизбѣжна въ Россіи, подкомиссія сочла необходимымъ заранѣе намѣтить, какіе, именно, города должны составить въ будущемъ самостоятельныя единицы, равноправныя съ уѣздными земствами. Единственнымъ твердымъ критеріемъ здѣсь можетъ служить цифра народонаселенія города. Исходя изъ принятой ею пропорціи

представительства населенія въ земскихъ учрежденіяхъ (1 уѣздный гласный на 2500 жителей и 1 губернскій на 25000), подкомиссія признала, въ принципѣ, право на самостоятельность по отношенію къ уѣзднымъ земствамъ за всѣми городами съ населеніемъ свыше 25 тысячъ, иначе говоря, за тѣми, которые, согласно вышеуказанной пропорціи, могли бы имѣть въ губернскомъ земскомъ собраніи, по крайней мѣрѣ, одного представителя. Подъ эту категорію подошли бы въ земской Россіи почти всѣ губернскіе города и наиболѣе значительные изъ уѣздныхъ. Предназначая такіе города къ выдѣленію изъ уѣздовъ, подкомиссія, однако, не могла не сознавать, что при предположенномъ ею порядкѣ осуществленія земской реформы выдѣленіе это не могло бы быть произведено немедленно. Крупные города доставляютъ въ кассы уѣздныхъ земствъ значительныя средства, въ расчетѣ на которыя строится земскій бюджетъ. Освобожденіе ихъ отъ уѣзднаго обложенія, при существующей организаціи этого послѣдняго, привело бы къ крушенію всего уѣзднаго земскаго хозяйства вплоть до закрытія больницъ и школъ. Поэтому установившіяся отношенія между городами и земствами могутъ быть реформированы лишь одновременно съ финансовой реформой, расширяющей источники земскихъ доходовъ. Впредь до осуществленія такой реформы, въ теченіе переходнаго времени, на которое, главнымъ образомъ, и расчитанъ проектъ, предназначенные къ отдѣленію отъ земствъ города должны, по необходимости, оставаться въ ихъ составѣ, но не наравнѣ съ прочими городскими поселеніями, а въ качествѣ обособленныхъ единицъ, связанныхъ съ уѣзднымъ земствомъ лишь временнымъ союзомъ. Соотвѣтственно этому каждый такой городъ долженъ быть представленъ въ уѣздномъ собраніи не какъ часть уѣзднаго населенія, а какъ одно органическое цѣлое, посылающее особую делегацію для защиты своихъ интересовъ. Эта мысль находитъ себѣ осуществленіе въ § 3 проекта, согласно которому уѣздные гласные отъ городовъ съ населеніемъ свыше 25 тысячъ, впредь до разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ вопроса объ отношеніи этихъ городовъ къ уѣзднымъ земствамъ, избираются подлежащими городскими думами. При этомъ, конечно, предполагается, что городскія думы сами, въ свою очередь, будутъ избираться посредствомъ прямого и всеобщаго голосованія.

Какъ было уже указано выше, численный составъ земскихъ собраній опредѣляется въ проектѣ по среднему расчету 1 уѣзднаго гласнаго на каждыя 2500 жителей и 1 губернскаго—на каждыя 25000. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, установляются наивысшій и наинизшій

предѣлы численности собраній. Въ собраніи слишкомъ малочисленномъ могъ бы оказаться недостатокъ въ необходимыхъ рабочихъ силахъ и не были бы достаточно представлены всѣ мѣстные, территоріальные и групповые, интересы. Съ другой стороны, есть и извѣстный максимальный предѣлъ численнаго состава, за которымъ работоспособность собранія понижается и можетъ быть даже совершенно утрачена. Для законодательныхъ собраній максимумъ числа членовъ опредѣляютъ обыкновенно въ 800—900 человѣкъ, но для земскихъ собраній онъ, по необходимости, долженъ быть гораздо ниже, ибо чѣмъ многолюднѣе собраніе, тѣмъ медленнѣе оно работаетъ, а сессіи земскихъ собраній не могутъ быть такъ продолжительны, какъ сессіи парламента. Кромѣ того, при принятой проектомъ системѣ вознагражденія гласныхъ, черезчуръ большое количество ихъ легло бы слишкомъ тяжелымъ бременемъ на мѣстный бюджетъ. Для уѣзднаго собранія максимумъ числа членовъ установляется въ 100, а минимумъ въ 40 (§ 4); для губернскаго земства, которое вѣдаетъ болѣе сложныя дѣла и обладаетъ болѣе значительными средствами, эти предѣлы повышаются—120 и 50 (§ 21). По мысли подкомиссіи, опредѣленное на вышеуказанныхъ основаніяхъ число гласныхъ должно быть утверждено для каждаго уѣзда и губерніи въ законодательномъ порядкѣ, въ видѣ особаго расписанія, приложеннаго къ избирательному закону. Проектъ такого расписанія былъ изготовленъ подкомиссіей и предназначался ко внесенію въ думу одновременно съ законопроектомъ о земскихъ выборахъ.

Установленное для каждаго уѣзда число гласныхъ распредѣляется между волостями и городами, входящими въ составъ уѣзднаго земства, пропорціонально численности ихъ народонаселенія, но съ тѣмъ, чтобы каждая волость и каждый городъ имѣли въ уѣздномъ земскомъ собраніи, по крайней мѣрѣ, одного представителя (§ 5). При этомъ, однако, допускается отступленіе отъ принципа соразмѣрнаго народонаселенію представительства по отношенію къ тѣмъ болѣе значительнымъ городамъ, которые, будучи предназначены въ будущемъ къ выдѣленію изъ уѣздныхъ земствъ, но, сохраняя временную связь съ ними, представляются въ уѣздныхъ собраніяхъ делегаціями отъ городскихъ думъ. А именно, число гласныхъ отъ этихъ городовъ, во всякомъ случаѣ, не должно превышать одной трети общаго состава собраній (§ 5 п. 6). Какъ видно изъ предшествующаго, делегаты отъ городскихъ думъ, по мысли проекта, являются въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ представителями не

обще-уѣздныхъ, а специфически городскихъ интересовъ. Именно, потому численность ихъ по отношенію ко всему составу собранія должна имѣть извѣстные предѣлы. Если бы представительство и здѣсь было строго пропорціонально народонаселенію, то во многихъ случаяхъ половина или даже большая часть земскаго собранія состояла бы изъ лицъ, сравнительно слабо заинтересованныхъ въ уѣздныхъ дѣлахъ и мало знакомыхъ со спеціальными мѣстными условіями различныхъ частей и уголковъ уѣзда, на долю же сельскаго населенія въ собраніи осталось бы слишкомъ мало мѣстъ. Такимъ образомъ, неуклонное проведеніе численной равномѣрности представительства привело бы къ фактическому нарушенію основного принципа самоуправленія, согласно которому мѣстныя дѣла должны рѣшаться представителями непосредственно въ нихъ заинтересованнаго населенія. Примириться же съ нѣкоторой неравномѣрностью представительства въ данномъ случаѣ тѣмъ легче, что она носитъ временный характеръ, при чемъ даже въ теченіе этого переходнаго времени интересы крупныхъ городовъ будутъ представлены въ уѣздныхъ земствахъ, во всякомъ случаѣ, сильнѣе, нежели теперь.

Ограничивая, по вышеизложеннымъ соображеніямъ, число уѣздныхъ гласныхъ отъ городовъ съ населеніемъ свыше 25 тысячъ извѣстнымъ процентомъ, подкомиссія не считала нужнымъ распространять то же ограниченіе на тѣ,—впрочемъ, рѣдкіе—случаи, когда въ уѣздѣ имѣется нѣсколько небольшихъ городскихъ поселеній, населеніе которыхъ въ общей совокупности превышаетъ треть всего уѣзднаго населенія. Въ такихъ случаяхъ значительное по численности городское населеніе не сосредоточено въ одномъ пунктѣ уѣздной территоріи, а разсѣяно по нѣсколькимъ частямъ уѣзда, вслѣдствіе чего обособленность городскихъ интересовъ отъ обще-уѣздныхъ не можетъ быть выражена такъ же рѣзко. При томъ для городовъ, предназначенныхъ и въ будущемъ входить въ составъ уѣздныхъ земствъ, несоразмѣрность представительства народонаселенію была бы явленіемъ не временнымъ, а постояннымъ и потому была бы принципіально въ разрѣзъ съ началами справедливости.

При распредѣленіи общаго числа губернскихъ гласныхъ между уѣздами и городами, имѣющими самостоятельное представительство въ губернскихъ собраніяхъ, соблюдаются тѣ же общія правила, съ тѣмъ же ограниченіемъ относительно городовъ (§ 22). Замѣтимъ, что и здѣсь представительство отъ наиболѣе крупныхъ городовъ усиливается сравнительно съ настоящимъ временемъ. Такъ, напр., по дѣйствующему положенію г. Москва посылаетъ въ губернское

собраніе 14 гласныхъ изъ общаго числа 61 (не считая лицъ, входящихъ въ составъ собранія по должности), т. е. менѣе $^1/_4$, по проекту же на долю города будетъ приходиться $^1/_3$ общаго числа гласныхъ.

Выборы въ уѣздное земское собраніе отъ волостей и городовъ, не предназначенныхъ къ выдѣленію изъ уѣздовъ, построены, какъ уже было указано выше, на началахъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія, при чемъ избирательное право, какъ активное, такъ и пассивное, распространяется и на женщинъ. Само собою разумѣется, что въ выборахъ участвуютъ лишь русскіе подданные (§ 7а). Избирательный возрастъ начинается съ 21 года, т. е. съ достиженіемъ гражданскаго совершеннолѣтія. Дѣйствующія земское и городовое положенія, а также положеніе о выборахъ въ государственную думу, какъ извѣстно, обусловливаютъ осуществленіе избирательнаго права достиженіемъ 25 лѣтъ, но подкомиссія не видѣла основаній ограничивать политическую правоспособность лицъ, за которыми признается право на самостоятельность въ сферѣ общихъ гражданскихъ отношеній, тѣмъ болѣе, что участіе въ выборахъ, по существу, есть даже не общественная дѣятельность, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, а лишь указаніе лица, которое избиратель считаетъ наиболѣе способнымъ къ этой дѣятельности.

Въ настоящее время допускается участіе въ земскихъ и городскихъ выборахъ по довѣренности и по праву законнаго представительства. Такъ, согласно стт. 18, 19 и 20 положенія о земск. учр., лица въ возрастѣ отъ 21 до 25 лѣтъ и женщины могутъ принимать участіе въ выборахъ черезъ своихъ уполномоченныхъ; отцы имѣютъ право передавать голосъ сыновьямъ; избирательными правами малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ пользуются ихъ опекуны и попечители. Такой порядокъ логически мыслимъ при цензовомъ представительствѣ, когда представляется не столько лицо, сколько извѣстный имущественный интересъ, но онъ совершенно несовмѣстимъ съ всеобщимъ избирательнымъ правомъ, при которомъ право голоса представляетъ собой неотдѣлимый атрибутъ личности избирателя. Поэтому проектъ не допускаетъ участія въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ или представителей. По той же причинѣ онъ, въ отличіе отъ дѣйствующаго законодательства, не включаетъ въ число избирателей юридическихъ лицъ.

Каждый избирательный законъ, какъ бы широко демократиченъ онъ ни былъ, установляетъ извѣстныя отрицательныя условія активнаго и пассивнаго избирательнаго права, иначе говоря,

устраняетъ отъ участія въ выборахъ нѣкоторые разряды взрослыхъ гражданъ. Эти отрицательныя условія, въ общемъ, сводятся всегда къ двумъ главнымъ категоріямъ, а именно, основаніемъ къ лишенію избирательнаго права являются: 1) удостовѣренные законнымъ порядкомъ факты, заставляющіе предполагать въ данномъ лицѣ отсутствіе необходимаго для полноправнаго гражданина минимума нравственнаго или умственнаго развитія; 2) извѣстныя общественныя обязанности, по своему свойству несовмѣстимыя съ участіемъ въ выборахъ.

Что касается первой категоріи изъятій, то въ этой области предѣлы всеобщаго избирательнаго права должны, по мнѣнію подкомиссіи, совпадать съ предѣлами гражданской правоспособности. Соотвѣтственно этому, по проекту отъ участія въ выборахъ устраняются: во-первыхъ, лица, состоящія подъ опекой или попечительствомъ, т. е. признанныя недѣеспособными въ сферѣ гражданскихъ отношеній (§ 7 б) [1]), во-вторыхъ, ограниченныя въ своей правоспособности по приговору уголовнаго суда (§ 7 в).

Нѣтъ сомнѣнія, что сложный и трудный вопросъ о лишеніи или ограниченіи правъ, какъ послѣдствіи извѣстныхъ преступленій, разрѣшается нашимъ уложеніемъ о наказаніяхъ весьма неудовлетворительно. Съ одной стороны, оно облагаетъ тяжкими наказаніями, связанными съ ограниченіемъ правоспособности, дѣянія, которыя въ большинствѣ культурныхъ странъ или вовсе не преслѣдуются, или признаются сравнительно маловажными проступками; съ другой стороны, его постановленія въ примѣненіи къ избирательному праву оказываются недостаточными и нуждаются въ дополненіяхъ. Такъ, напр., по дѣйствующимъ законамъ о земскихъ и городскихъ выборахъ кража, мошенничество и нѣкоторые другіе проступки корыстнаго свойства влекутъ за собой устраненіе отъ участія въ выборахъ, хотя по уголовному кодексу они не всегда сопряжены съ ограниченіемъ правъ. Но общій пересмотръ нашего уголовнаго законодательства въ этомъ отношеніи выходилъ изъ рамокъ задачъ подкомиссіи. Вопросъ о томъ, какія преступленія должны имѣть своимъ послѣдствіемъ ограниченіе политической правоспособности, относится не только къ земскимъ выборамъ, но касается въ одинаковой мѣрѣ городскихъ и парламентскихъ выборовъ, а также нѣкоторыхъ другихъ публичныхъ правъ, какъ, напр.,

[1]) По дѣйствующему законодательству опека учреждается надъ умалишенными и расточителями, попечительство—въ извѣстныхъ случаяхъ надъ глухонѣмыми.

права быть присяжнымъ засѣдателемъ, занимать извѣстныя должности и т. п. Поэтому пересмотръ и объединеніе постановленій по этому предмету, разсѣянныхъ въ различныхъ частяхъ нашего законодательства, есть дѣло не положенія о земскихъ выборахъ, а спеціальнаго закона. Подкомиссія, не считая выработку такого закона входящей въ область ея компетенціи, ограничилась ссылкой на общіе уголовные законы, сдѣлавъ при этомъ оговорки лишь по двумъ пунктамъ, въ которыхъ дѣйствующіе у насъ законы особенно рѣзко расходятся съ современнымъ правосознаніемъ,—а именно, она признала необходимымъ указать: 1) что лишеніе избирательныхъ правъ по суду, во всякомъ случаѣ, должно быть не пожизненнымъ, а срочнымъ; 2) что, независимо отъ общаго пересмотра института ограниченія правъ, право участія въ выборахъ должно быть немедленно возвращено лицамъ, лишеннымъ его вслѣдствіе осужденія за, т. н., политическія преступленія.

Допуская лишеніе избирательнаго права по приговору суда въ случаяхъ, указанныхъ уголовными законами, проектъ устраняетъ цѣлый рядъ другихъ препятствій къ участію въ выборахъ, установляемыхъ дѣйствующимъ законодательствомъ. Лишеніе права участія въ выборахъ, хотя бы и временное, не должно распространяться на лицъ, состоящихъ подъ слѣдствіемъ и судомъ, но еще не осужденныхъ, ибо это давало бы поводъ къ партійнымъ злоупотребленіямъ и противорѣчило бы основному юридическому принципу, согласно которому каждый предполагается невиновнымъ, пока противное не будетъ доказано. Оно не можетъ быть также послѣдствіемъ взысканій, налагаемыхъ внѣсудебнымъ порядкомъ, какъ, напр., исключенія изъ сословныхъ обществъ, лишенія духовнаго сана «за пороки» и т. п. О такихъ основаніяхъ къ исключенію изъ числа избирателей, какъ «гласный полицейскій надзоръ», до сихъ поръ еще фигурирующій въ ст. 27 положенія о земск. учр., конечно, не приходится и говорить; даже составители положенія о выборахъ въ государственную думу не сочли возможнымъ упоминать о немъ въ перечнѣ отрицательныхъ условій избирательнаго права. Наконецъ, подкомиссія не признала нужнымъ переносить въ проектъ и постановленій дѣйствующаго избирательнаго закона, касающихся несостоятельныхъ должниковъ. Злостное банкротство представляетъ собой уголовное преступленіе, а потому въ особомъ упоминаніи о немъ не встрѣчается надобности; что же касается, т. н., «неосторожныхъ» банкротовъ, то неумѣнье устроить свои имущественныя дѣла и легкомысліе, проявленное въ этой области, едва ли

могутъ быть признаны доказательствомъ неспособности сознательно и добросовѣстно подать свой голосъ на выборахъ.

Переходя къ ограниченіямъ избирательнаго права, основаннымъ на общественномъ положеніи устраняемыхъ отъ выборовъ лицъ, слѣдуетъ отмѣтить, что проектъ, въ отличіе отъ дѣйствующаго положенія, не исключаетъ изъ числа избирателей ни «мѣстныхъ чиновъ прокурорскаго надзора», ни «священно-и церковнослужителей христіанскихъ исповѣданій». Первое изъятіе, по существу, есть ни что иное, какъ пережитокъ того времени, когда чины прокуратуры служили органами надзора за законностью дѣятельности общественныхъ учрежденій и, въ качествѣ таковыхъ, присутствовали въ сословныхъ собраніяхъ. Устраненіе отъ участія въ земскихъ выборахъ христіанскаго духовенства установлено земскимъ положеніемъ 1890 г. и, въ связи съ послѣдовавшимъ на основаніи того же положенія введеніемъ въ составъ земскихъ собраній «депутатовъ отъ духовнаго вѣдомства» по назначенію «епархіальнаго начальства», явилось однимъ изъ многочисленныхъ шаговъ по пути бюрократизаціи церковныхъ учрежденій и отчужденія ихъ отъ народной жизни. Проектъ въ этомъ пунктѣ возвращается къ болѣе здоровымъ традиціямъ положенія 1864 года.

Значительно суживая, вообще, отрицательныя условія избирательнаго права, сравнительно съ дѣйствующимъ земскимъ положеніемъ, проектъ, однако, расширяетъ ихъ по отношенію къ военнослужащимъ и чинамъ администраціи и полиціи.

Дѣйствующее въ настоящее время законодательство разрѣшаетъ вопросъ объ участіи въ земскихъ выборахъ лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, въ положительномъ смыслѣ. Нужно замѣтить, впрочемъ, что при существующей системѣ сословно-цензоваго представительства вопросъ этотъ не имѣетъ серьезнаго практическаго значенія, такъ какъ изъ военныхъ фактически въ выборахъ могутъ участвовать лишь немногочисленныя отдѣльныя лица, находящіяся въ отпуску. Совсѣмъ иначе обстоитъ дѣло съ введеніемъ всеобщаго голосованія. При распространеніи всеобщаго избирательнаго права на армію, доступъ къ избирательнымъ урнамъ получила бы вся масса расквартированныхъ въ той или другой мѣстности войскъ, т. е. лица, по своей численности иногда даже превышающія число избирателей изъ мѣстнаго населенія и въ то же время стѣсненныя въ свободѣ голосованія военной субординаціей, оторванныя по условіямъ своего быта отъ мѣстной общественной жизни и потому не могущія

участвовать въ выборахъ вполнѣ сознательно. Недопустимость подобнаго положенія вещей совершенно очевидна. Поэтому п. г § 7 проекта устраняетъ отъ участія въ выборахъ лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ. Въ положеніи, нѣсколько отличномъ отъ регулярной арміи, находятся казаки. Такъ какъ они числятся на дѣйствительной службѣ и въ то время, когда проживаютъ на родинѣ, составляя часть мѣстнаго населенія, то по отношенію къ казачьимъ областямъ изъ вышеприведеннаго правила должно быть сдѣлано изъятіе, что и оговорено въ примѣчаніи къ п. г. § 7. Болѣе подробная разработка этого вопроса не входила въ задачи подкомиссіи, такъ какъ на нее была возложена переработка земскаго положенія для тѣхъ губерній, въ которыхъ оно дѣйствуетъ въ настоящее время.

Изъ числа избирателей исключаются также чины полиціи (§ 7*б*). Даже предполагая болѣе правильную организацію и лучшій подборъ личнаго состава полиціи, нежели нынѣ, нельзя не имѣть въ виду, что участіе полицейскихъ чиновъ въ выборахъ и предвыборной агитаціи должно неизбѣжно отразиться невыгоднымъ образомъ на безпристрастномъ отправленіи ими служебныхъ обязанностей и можетъ быть использовано, какъ орудіе административнаго давленія на выборы. Дѣйствующее земское положеніе лишаетъ избирательнаго права лишь лицъ, занимающихъ полицейскія должности въ предѣлахъ данной губерніи, но составители проекта, не видя въ указанномъ отношеніи существенной разницы между агентами полиціи, служащими въ другихъ уѣздахъ той же губерніи, съ одной стороны, и въ смежныхъ уѣздахъ сосѣдней губерніи, съ другой,—распространили изъятіе на чиновъ полиціи вообще. Подъ этимъ словомъ разумѣются, конечно, только лица, принадлежащія къ составу различныхъ частей государственной полиціи (полиціймейстеры, пристава, исправники, околодочные, городовые, стражники, жандармскіе офицеры и нижніе чины и т. п.), но не сельскія должностныя лица и обыватели, несущіе полицейскія обязанности (старшины, старосты, сотскіе, десятскіе и т. п.).

Для огражденія свободы выборовъ, активнаго и пассивнаго избирательнаго права лишаются, далѣе, лица, стоящія во главѣ мѣстной администраціи, а именно, занимающія въ предѣлахъ данной губерніи должности генералъ-губернатора, губернатора, вице-губернатора и градоначальника (§ 7*в*) [1]).

[1]) Дѣйствующее законодательство устраняетъ отъ участія въ земскихъ выборахъ мѣстнаго губернатора и вице-губернатора, но не какъ

Послѣдній пунктъ § 7(*ж*) распространяетъ то же изъятіе на судей, входящихъ въ составъ мѣстнаго особаго присутствія окружного суда по земскимъ дѣламъ. Учрежденіе это, по проекту, должно замѣнить собой губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе въ качествѣ первой инстанціи для разрѣшенія вопросовъ о законности земскихъ выборовъ и постановленій земскихъ собраній, вслѣдствіе чего предсѣдатель и члены его должны стоять въ сторонѣ отъ мѣстной партійной борьбы.

Избирательные списки составляются по избирательнымъ округамъ (т. е. по волостямъ и городамъ) слѣдующимъ образомъ.

Въ списки эти вносятся, прежде всего, постоянные жители волости или города, при чемъ постоянное мѣстожительство понимается не въ смыслѣ устава о паспортахъ, т. е. не въ смыслѣ приписки къ сословному обществу, а такъ, какъ его опредѣляетъ уставъ гражданскаго судопроизводства, соотвѣтствующая статья котораго воспроизведена въ п. *а*, § 8 проекта. Въ силу этого пункта, въ составъ избирателей входятъ всѣ лица (разумѣется, за исключеніемъ лишенныхъ избирательнаго права по одной изъ вышеупомянутыхъ причинъ), связанныя съ данной мѣстностью занятіями, промысломъ, государственной, общественной или частной службой, имуществомъ или «домашнимъ обзаведеніемъ». Всѣ они включаются въ избирательные списки ex officio, безъ особаго съ ихъ стороны заявленія и независимо отъ срока пребыванія ихъ въ предѣлахъ избирательнаго округа, слѣдовательно, и въ тѣхъ случаяхъ, когда они водворились въ немъ на жительство передъ самымъ составленіемъ списковъ или въ моментъ регистраціи находятся въ отлучкѣ.

Эта категорія избирателей, которая составитъ основу избирательныхъ списковъ и во многихъ случаяхъ охватитъ почти все мѣстное населеніе, пополняется затѣмъ двумя слѣдующими разрядами.

Лица, не подходящія подъ первую категорію, но прожившія фактически въ предѣлахъ уѣзда въ теченіе послѣдняго года передъ составленіемъ списковъ, вносятся въ списки той волости или того города, гдѣ они находятся въ моментъ регистраціи, но лишь на основаніи ихъ заявленія (въ виду трудности для завѣдующихъ списками учрежденій получать о нихъ точныя свѣдѣнія инымъ путемъ).

таковыхъ, а какъ предсѣдателя и члена губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія.

По поводу этого пункта (§ 7б) въ подкомиссіи возобновились пренія, начавшіяся въ общемъ собраніи комиссіи. Большинство, исходя изъ воззрѣнія, что, подобно тому какъ въ парламентскихъ выборахъ участвуютъ лишь подданные даннаго государства, въ земскихъ выборахъ должно участвовать только мѣстное населеніе въ собственномъ смыслѣ этого слова,—настаивало на обязательности годичнаго пребыванія въ мѣстности. Допущеніе къ выборамъ лицъ, прибывающихъ въ уѣздъ болѣе короткій срокъ, по мнѣнію, преобладавшему въ подкомиссіи, стало бы въ разрѣзъ съ интересами коренного населенія и было бы встрѣчено послѣднимъ крайне несочувственно, особенно тамъ, гдѣ число такихъ лицъ бываетъ очень значительно, какъ, напр., въ дачныхъ мѣстностяхъ, курортахъ, въ мѣстахъ періодическаго скопленія пришлаго рабочаго люда и т. п. Всѣ эти временно пребывающія въ мѣстности лица, по существу не заинтересованныя въ ея дѣлахъ, могли бы быть искусственно привлечены къ участію въ выборахъ, стараніями той или другой мѣстной партіи, и въ силу своей численности сыграть въ выборной борьбѣ рѣшающую роль. Такимъ образомъ, составъ и направленіе дѣятельности земскаго собранія опредѣлились бы на нѣсколько лѣтъ впередъ въ зависимости отъ случайнаго состава наличнаго въ моментъ выборовъ населенія и, быть можетъ, совершенно противно желаніямъ большинства постоянныхъ мѣстныхъ жителей. Меньшинство, высказываясь за сокращеніе срока жительства до технически-необходимаго минимума, указывало на необходимость считаться съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ Россіи населеніе, въ общемъ, гораздо болѣе подвижно, чѣмъ въ другихъ европейскихъ странахъ. Ежегодно массы рабочаго люда передвигаются изъ одной губерніи въ другую и обратно. Установленіе годичнаго срока осѣдлости лишило бы ихъ возможности принимать участіе въ самоуправленіи тѣхъ мѣстностей, гдѣ онѣ проводятъ регулярно значительную, иногда большую, часть года. Между тѣмъ ихъ едва ли можно считать незаинтересованными въ мѣстныхъ дѣлахъ, тѣмъ болѣе, что рѣчь здѣсь не столько объ индивидуальныхъ, сколько о классовыхъ интересахъ. Отдѣльныя лица могутъ постоянно смѣняться въ мѣстности, но интересы рабочаго населенія, какъ цѣлаго, остаются тѣ же.

Нѣкоторые члены комиссіи предлагали выбрать средній между обоими противоположными воззрѣніями путь, дополнивъ § 8 лишнимъ пунктомъ, согласно которому въ избирательные списки вносились бы лица, которыя, ежегодно проводя въ данной мѣстности часть года, прожили въ ней, въ общей сложности, не менѣе двѣ-

надцати мѣсяцевъ. Такимъ образомъ, напр., лицо, пребывающее ежегодно въ уѣздѣ въ теченіе полугода, получало бы право на внесеніе въ списки по истеченіи двухъ лѣтъ, при ежегодномъ четырехмѣсячномъ пребываніи—по истеченіи трехъ лѣтъ и т. д. Предложеніе это не было принято большинствомъ (главнымъ образомъ, въ виду предполагаемой технической трудности провѣрки пріобрѣтаемыхъ такимъ путемъ правъ), но, въ виду серьезности вопроса и незначительнаго перевѣса голосовъ при баллотировкѣ, рѣшено было представить на усмотрѣніе пленарнаго собранія комиссіи оба мнѣнія [1]).

Кромѣ двухъ вышеуказанныхъ категорій избирателей, подкомиссія признала также справедливымъ внесеніе въ избирательные списки лицъ, которыя, не подходя подъ обѣ эти категоріи, облагаются уѣзднымъ земскимъ сборомъ по принадлежащему имъ имуществу (§ 8в). Причисленіе ихъ къ тому или иному избирательному округу опредѣляется, конечно, мѣстонахожденіемъ объекта обложенія.

Пассивное избирательное право, по проекту, шире активнаго. Отрицательныя условія того и другого совпадаютъ, за исключеніемъ пункта, касающагося военнослужащихъ. Лишеніе этихъ послѣднихъ активнаго избирательнаго права объясняется, какъ было уже указано, невозможностью вводить въ составъ избирателей цѣлыя войсковыя части, расположенныя въ той или другой мѣстности. Но ничто не препятствуетъ тому, чтобы отдѣльныя лица, состоящія въ моментъ выборовъ на дѣйствительной военной службѣ, могли быть избираемы въ гласные, если они пользуются довѣріемъ мѣстнаго населенія. Такимъ образомъ, пассивнаго избирательнаго права лишаются лица, ограниченныя въ своей гражданской правоспособности или дѣеспособности, чины полиціи, а также высшіе представители мѣстной администраціи и члены особыхъ присутствій окружныхъ судовъ въ предѣлахъ соотвѣтствующихъ губерній и округовъ. За этими изъятіями, въ гласные уѣздныхъ и земскихъ собраній могутъ быть избираемы всѣ совершеннолѣтніе русскіе граждане обоего пола, независимо отъ того, внесены они или нѣтъ въ избирательные списки данной волости или города. (§ 13). Такое расширеніе пассивнаго избирательнаго права является необходимымъ послѣдствіемъ демократическаго принципа, положеннаго въ основу организаціи выборовъ. Разъ кругъ избирателей точно опредѣленъ

[1]) Въ напечатанномъ въ „Вѣстникѣ партіи н. с.“ текстѣ проекта мнѣніе меньшинства ошибочно помѣщено послѣ пункта *а*, тогда какъ оно должно слѣдовать за п. *б*.

закономъ, имъ должна быть предоставлена свобода избирать того, кого они считаютъ наиболѣе способнымъ представлять ихъ интересы, хотя бы это лицо и не принадлежало къ составу мѣстнаго населенія.

Для первыхъ выборовъ, которые, главнымъ образомъ, и имѣетъ въ виду проектъ, представляется довольно затруднительнымъ вопросъ объ организаціи учрежденій, завѣдующихъ составленіемъ избирательныхъ списковъ и самымъ производствомъ выборовъ. Главную роль здѣсь приходится отвести существующимъ органамъ земскаго и городского самоуправленія. При всѣхъ своихъ недостаткахъ, они, во всякомъ случаѣ, заслуживаютъ предпочтенія передъ правительственными и сословными учрежденіями. Составленіе избирательныхъ списковъ въ городскихъ поселеніяхъ возлагается на городскія управы, а тамъ, гдѣ ихъ нѣтъ, на городскихъ старостъ (§6). Что касается волостей, то обойтись при составленіи списковъ безъ волостныхъ правленій, конечно, нельзя, но сами по себѣ, безъ посторонней помощи, они во многихъ мѣстностяхъ едва ли были бы въ состояніи успѣшно справиться съ этой задачей. Въ виду этого § 6 проекта предусматриваетъ учрежденіе особыхъ волостныхъ комиссій по составленію списковъ, въ составъ которыхъ входятъ, съ одной стороны, волостной старшина, и прочіе члены волостного правленія, съ другой стороны, лица, назначаемыя уѣздной земской управой. Эта послѣдняя назначаетъ и председателя комиссіи. Такимъ образомъ, уѣздная управа получаетъ возможность привлечь къ участію въ составленіи списковъ представителей мѣстной интеллигенціи и поставить эту работу подъ надлежащее руководство, а, въ случаѣ недостатка въ мѣстности интеллигентныхъ рабочихъ силъ, пополнить ихъ командировкой на мѣсто своихъ уполномоченныхъ.

За составленіемъ избирательныхъ списковъ должно непосредственно слѣдовать разсмотрѣніе жалобъ на допущенныя при этомъ ошибки и неправильности и ихъ исправленіе. Эта функція, безспорно, носитъ отчасти судебный характеръ, но вмѣстѣ съ тѣмъ требуетъ сравнительно быстраго выполненія и участія лицъ, знакомыхъ съ мѣстной жизнью, вслѣдствіе чего она не можетъ быть поручена столь отдаленному отъ отдѣльныхъ волостей и городовъ учрежденію, какъ особое присутствіе окружнаго суда. По проекту, апелляціонной инстанціей надъ учрежденіями, составляющими избирательные списки, является уѣздная избирательная комиссія, предсѣдателемъ которой состоитъ уѣздный членъ окружнаго суда (или

предсѣдатель мирового съѣзда, въ случаѣ, если мировая юстиція будетъ возстановлена до первыхъ земскихъ выборовъ по новому положенію), а членами—лица, избранныя изъ числа жителей уѣзда уѣзднымъ земскимъ собраніемъ (§ 11). Та же комиссія раздѣляетъ, въ случаѣ надобности, волости и города на счетные участки (§ 12) и назначаетъ день уѣздныхъ земскихъ выборовъ (§15).

По изготовленіи избирательныхъ списковъ, для непосредственнаго завѣдыванія производствомъ выборовъ (пріема и подсчета записокъ и пр.), образуются городскія и волостныя избирательныя комиссіи. Первыя избираются изъ числа избирателей города городскими думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ, а вторыя—изъ числа избирателей волости уѣзднымъ земскимъ собраніемъ (§ 10).

Въ случаѣ раздѣленія волости или города на счетные участки, для каждаго пункта подачи голосовъ должна быть образована особая избирательная комиссія. Установленіе для избранія такихъ участковыхъ комиссій того же порядка, какъ и для избранія волостныхъ и городскихъ комиссій, слишкомъ осложнило бы и замедлило предвыборную работу, особенно по волостямъ. Вопросъ о раздѣленіи волостей на участки, вѣроятно, во многихъ случаяхъ будетъ возникать уже послѣ образованія волостныхъ избирательныхъ комиссій по ихъ иниціативѣ. Именно поэтому разрѣшеніе этого вопроса предоставлено проектомъ не уѣздному земскому собранію, которое пришлось бы снова созывать для этой цѣли на экстренное засѣданіе, а уѣздной избирательной комиссіи. Что касается участковыхъ комиссій, то наиболѣе простымъ и естественнымъ способомъ ихъ образованія является избраніе членовъ этихъ комиссій соотвѣтствующей волостной или городской комиссіей какъ изъ ея же среды, такъ и изъ среды избирателей каждаго участка, что и предположено въ § 12 проекта. Такимъ образомъ, волостная комиссія можетъ делегировать въ различные участки волости своихъ членовъ, присоединивъ къ каждому изъ нихъ нѣсколько жителей соотвѣтствующаго участка, или даже, если это допускаетъ ея численный составъ, разбиться передъ самыми выборами на нѣсколько участковыхъ комиссій съ тѣмъ, чтобы потомъ снова собраться вмѣстѣ для общаго подсчета голосовъ по всей волости.

Такъ какъ при регистраціи избирателей по постоянному мѣстожительству и фактическому мѣстопребыванію неизбѣжны многочисленные случаи внесенія однихъ и тѣхъ же лицъ въ избирательные списки нѣсколькихъ округовъ, то, чтобы предупредить, по воз-

можности, двойныя голосованія, общіе выборы уѣздныхъ гласныхъ назначаются на одинъ день для всего уѣзда. Этотъ день долженъ быть воскреснымъ, чтобы облегчить трудовому населенію участіе въ выборахъ (§ 15).

Голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ (§ 14). Довольно распространенное мнѣніе, будто бы въ средѣ малокультурнаго и неимѣющаго выборнаго опыта населенія баллотировка шарами является наиболѣе удобнымъ и надежнымъ способомъ избранія, нельзя признать основательнымъ. Во-первыхъ, баллотировка шарами тамъ, гдѣ она практикуется впервые, не только не болѣе, но даже менѣе понятна для населенія, чѣмъ подача записокъ. Во-вторыхъ, при большомъ числѣ избирателей она требуетъ предварительной заявки кандидатовъ, что для уѣздныхъ выборовъ представляется ненужнымъ и стѣснительнымъ усложненіемъ избирательной процедуры. Въ-третьихъ, при значительномъ количествѣ кандидатовъ, этотъ способъ голосованія можетъ затянуть выборы на нѣсколько дней. Въ-четвертыхъ, онъ не только не гарантируетъ противъ ошибокъ и злоупотребленій, но, напротивъ, открываетъ для нихъ полный просторъ (особенно при несовершенномъ устройствѣ избирательныхъ ящиковъ), не оставляя въ то же время никакихъ документовъ, могущихъ служить средствомъ контроля и провѣрки.

Поэтому голосованіе посредствомъ записокъ заслуживаетъ безусловнаго предпочтенія. Малограмотность населенія, нѣсколько затрудняя примѣненіе этого способа избранія, не дѣлаетъ его однако невозможнымъ, ибо неграмотный избиратель всегда можетъ найти либо на мѣстѣ своего жительства, либо въ пунктѣ подачи голосовъ пользующееся его довѣріемъ грамотное лицо, которое напишетъ для него записку или прочтетъ ему печатный бюллетень, полученный отъ партіи.

При обсужденіи вопроса о томъ, какое количество голосовъ должно считаться достаточнымъ для избранія, въ подкомиссіи возникало предположеніе организовать уѣздные земскіе выборы на началахъ пропорціональнаго представительства. Эта система выборовъ, преимущества которой хорошо извѣстны, требуетъ для своего примѣненія такого распредѣленія избирательныхъ округовъ, при которомъ, если не во всѣхъ, то, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ, отъ одного и того же округа избиралось не менѣе трехъ представителей. Проектированное раздѣленіе уѣздовъ на волостные и городскіе избирательные округа, въ общемъ, соотвѣтствуетъ этому условію, и, такимъ сбразомъ, пропорціональное

представительство здѣсь, вообще говоря, осуществимо. Тѣмъ не менѣе, и несмотря на принципіальное сочувствіе пропорціональной системѣ выборовъ, подкомиссія не сочла возможнымъ ввести ее въ свой проектъ, расчитанный, главнымъ образомъ, на ближайшее время. Она опасалась, что эта система, будучи весьма сложной и малопонятной для непривычнаго къ ней населенія, можетъ чрезвычайно затруднить работу избирательныхъ комиссій, породить множество ошибокъ и, вызвавъ въ избирателяхъ сомнѣнія въ правильности объявляемыхъ результатовъ избранія, скомпрометировать въ ихъ глазахъ первые выборы, производимые на началахъ всеобщаго и прямого голосованія. Первый опытъ съ введеніемъ пропорціональнаго представительства, по мнѣнію подкомиссіи, слѣдуетъ произвести не при избраніи непосредственныхъ представителей населенія, а въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ и городскихъ думахъ крупныхъ городовъ при избраніи ими губернскихъ гласныхъ. Здѣсь, въ средѣ немногочисленныхъ и политически болѣе опытныхъ избирателей, механизмъ пропорціональныхъ выборовъ былъ бы усвоенъ быстро и, такимъ образомъ, былъ бы созданъ исходный пунктъ для популяризаціи этой идеи въ народныхъ массахъ.

Сохраняя, такимъ образомъ, на первое время для уѣздныхъ земскихъ выборовъ мажоритарную систему, подкомиссія должна была сдѣлать выборъ между тремя существующими разновидностями этой системы. Въ Англіи при выборахъ въ парламентъ признается достаточнымъ для избранія съ самаго начала лишь относительное большинство голосовъ. Въ Германіи требуется непремѣнно абсолютное большинство и, если оно не будетъ достигнуто при первомъ голосованіи, производится перебаллотировка между двумя первыми по числу голосовъ кандидатами. Во Франціи, если никто не получитъ абсолютнаго большинства, требуется вторичное голосованіе, при которомъ избраннымъ считается получившій наибольшее число голосовъ, хотя бы оно составляло менѣе половины всѣхъ поданныхъ записокъ [1]). Англійская система примѣнима лишь при большомъ политическомъ опытѣ и дисциплинѣ избирателей. Въ противномъ

[1]) Есть еще четвертая система, усвоенная нашимъ земскимъ положеніемъ и заключающаяся въ томъ, что при недостаткѣ лицъ, избранныхъ абсолютнымъ большинствомъ, вакантныя мѣста гласныхъ остаются незамѣщенными на все трехлѣтіе, а въ извѣстныхъ случаяхъ даже весь уѣздъ лишается выборнаго представительства. Подкомиссія не останавливалась на этой комбинаціи, считая ее, во всякомъ, случаѣ непріемлемой.

случаѣ она можетъ привести къ такому раздробленію голосовъ, въ результатѣ котораго избранными окажутся представители ничтожнаго меньшинства населенія. Германская и французская системы побуждаютъ и пріучаютъ различныя группы избирателей объединяться и вступать въ междупартійныя соглашенія, но первая, добиваясь непремѣнно абсолютнаго большинства и обязывая въ силу этого избирателей при баллотировкѣ выбирать только между двумя лицами, значительно стѣсняетъ свободу вышеупомянутыхъ соглашеній; вторая же открываетъ для нихъ широкій просторъ, давая возможность выдвигать и другихъ кандидатовъ, помимо тѣхъ, которые въ первый разъ получили максимальное число голосовъ.

Въ виду этого преимущества, проектъ положенія о земскихъ выборахъ (также какъ и выработанный к.-д. фракціей проектъ положенія о выборахъ въ государственную думу) принимаетъ французскую систему. Избранными при первомъ голосованіи считаются лица, получившія болѣе половины всѣхъ законно поданныхъ голосовъ (§ 16); при отсутствіи или недостаткѣ такихъ лицъ, черезъ недѣлю или двѣ послѣ общихъ выборовъ, въ воскресный же день, въ соотвѣтствующемъ избирательномъ округѣ производится вторичное голосованіе, при чемъ для избранія признается достаточнымъ относительное большинство (§ 17).

Установленныя проектомъ условія пассивнаго избирательнаго права, въ связи съ отсутствіемъ предварительной заявки кандидатовъ, дѣлаютъ возможнымъ избраніе одного и того же лица въ нѣсколькихъ избирательныхъ округахъ. Въ такомъ случаѣ кандидату предоставляется избрать самому тотъ округъ, представителемъ котораго онъ желаетъ быть въ земскомъ собраніи, въ другомъ же округѣ (или другихъ округахъ), гдѣ онъ избранъ, назначаются дополнительные выборы, также какъ при выбытіи гласныхъ изъ состава собранія (§ 17).

Губернскіе гласные, какъ было уже сказано, избираются уѣздными земскими собраніями и городскими думами выдѣленныхъ изъ уѣздовъ городовъ. Такъ какъ этотъ порядокъ имѣетъ главной цѣлью обезпечить необходимую, въ виду общности земскаго дѣла, личную связь между губернскими и уѣздными собраніями (а также и городскими думами, поскольку соотвѣтствующіе города приравниваются по своему положенію къ уѣздамъ), то здѣсь пассивное избирательное право совпадаетъ съ активнымъ, т. е. избираемые должны сами принадлежать къ составу избирающаго собранія (§ 20) Во всѣхъ случаяхъ, когда число избираемыхъ даннымъ собраніемъ

губернскихъ гласныхъ болѣе двухъ, выборы производятся на началахъ пропорціональнаго представительства (§ 23). Что касается техники пропорціональныхъ выборовъ, то въ подкомиссіи были предложены двѣ различныя системы ихъ. Одна, менѣе совершенная, но за то болѣе простая, совпадаетъ со способомъ, примѣненнымъ въ государственной думѣ, по предложенію Л. І. Петражицкаго, при избраніи аграрной комиссіи. А именно, предполагалось, что при одновременномъ избраніи нѣсколькихъ лицъ на каждой избирательной запискѣ будетъ писаться лишь одно имя; при этомъ условіи сплоченное и дисциплинированное меньшинство получитъ возможность провести одного или нѣсколькихъ своихъ кандидатовъ. Согласно другому предложенію, образцомъ для котораго послужила бельгійская система, болѣе сложная, но вмѣстѣ съ тѣмъ болѣе точно отражающая партійное распредѣленіе избирателей,—выборы губернскихъ гласныхъ должны были начинаться съ предварительнаго голосованія, имѣющаго цѣлью, установить партійные списки кандидатовъ, а затѣмъ по этимъ спискамъ должно было производиться окончательное голосованіе, опредѣляющее результатъ выборовъ. Предполагая изложить правила о производствѣ пропорціональныхъ выборовъ губернскихъ гласныхъ въ формѣ особаго приложенія къ одной изъ статей положенія о земскихъ выборахъ, подкомиссія отложила окончательное рѣшеніе по поводу вышеуказанныхъ предложеній до разсмотрѣнія выработаннаго закона въ общемъ собраніи комиссіи.

Наряду съ гласными, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, въ губернское собраніе входятъ предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ (къ которымъ приравниваются въ этомъ отношеніи и городскіе головы выдѣленныхъ изъ уѣздовъ городовъ). Какъ извѣстно, въ Положеніи 1890 г. не содержалось подобнаго постановленія: оно введено позднѣе по ходатайствамъ многихъ земствъ, и нельзя не признать его вполнѣ цѣлесообразнымъ. Въ силу отмѣченной выше тѣсной связи между губернской и уѣздной земской дѣятельностью, въ составѣ губернскаго собранія необходимо имѣть лицъ, непосредственно знакомыхъ со всѣми деталями уѣзднаго земскаго хозяйства. Такими именно лицами являются предсѣдатели уѣздныхъ управъ. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, гдѣ взаимодѣйствіе губернскаго и уѣздныхъ земствъ получило особенно широкое развитіе, образовался даже своеобразный, непредусмотрѣнный закономъ, органъ губернскаго земства въ видѣ совѣщанія предсѣдателей управъ. Въ виду всего этого, и по проекту предсѣдатели уѣздныхъ управъ (и городскіе

головы вышеозначенныхъ городовъ) суть члены губернскихъ собраній ex officio (§ 20). Это не нарушаетъ основного принципа образованія губернскихъ собраній, ибо предсѣдатели управъ наравнѣ съ губернскими гласными являются избранниками уѣздныхъ собраній. (Возможное нынѣ, въ извѣстныхъ случаяхъ, правительственное назначеніе предсѣдателей управъ устраняется вторымъ законопроектомъ, содержаніе котораго изложено ниже).

Проектъ сохраняетъ существующій нынѣ трехлѣтній срокъ полномочій уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ (§ 18). Дѣйствующее земское положеніе не устанавливаетъ обязательнаго замѣщенія гласныхъ, выбывающихъ въ теченіе трехлѣтія изъ состава собранія, но предоставляетъ на этотъ случай избирать одновременно съ гласными кандидатовъ къ нимъ. Такой порядокъ едва ли можно признать правильнымъ. Сознаніе, что представитель избирается лишь «на всякій случай» и, вѣроятно, не войдетъ въ составъ собранія, понижаетъ интересъ къ выборамъ и дѣлаетъ отношеніе избирателей къ акту избранія менѣе вдумчивымъ и серьезнымъ. Далѣе, при принятой проектомъ системѣ избранія относительнымъ большинствомъ, «кандидаты» въ смыслѣ дѣйствующаго законодательства, т. е. лица, получившія послѣ избранныхъ наибольшее число голосовъ, оказались бы во многихъ случаяхъ представителями потерпѣвшаго пораженіе меньшинства и, такимъ образомъ, выбывающіе гласные замѣщались бы безъ новыхъ выборовъ сторонниками противной партіи. Въ виду этого, по проекту, въ случаѣ выбытія гласнаго вслѣдствіе смерти, отказа или другихъ причинъ, для замѣщенія его производятся дополнительные выборы тѣмъ же порядкомъ, какъ и общіе, при чемъ однако подкомиссія, принимая во вниманіе, что выборы требуютъ значительной затраты личныхъ силъ и денежныхъ средствъ со стороны населенія, признала ихъ необходимыми лишь для замѣщенія мѣстъ, освобождающихся въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ трехлѣтія, а вакансіи, открывающіяся въ теченіе послѣдняго года предъ общими выборами, сочла возможнымъ оставлять незамѣщенными (§ 19). Такъ какъ при избраніи одного лица пропорціональная система непримѣнима, то дополнительные выборы губернскихъ гласныхъ происходятъ тѣмъ же порядкомъ, какъ уѣздные, т. е. при первомъ голосованіи требуется абсолютное, при второмъ—относительное большинство (§ 25). Соотвѣтственно этимъ §§ проекта положенія о земскихъ выборахъ измѣняется и ст. 58 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ (см. проектъ закона объ измѣненіи Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ).

Разсмотрѣніе заявленій частныхъ лицъ и органовъ правительственной власти относительно допущенныхъ при земскихъ выборахъ неправильностей и отмѣна незаконно произведенныхъ выборовъ предоставляется власти особаго присутствія окружного суда, о которомъ будетъ сказано подробнѣе ниже (§ 27).

Демократическій принципъ требуетъ вознагражденія гласныхъ за расходы и затрату времени, связанные съ поѣздкой въ мѣсто засѣданій собранія и обратно, а также пребываніемъ тамъ въ теченіе сессіи. Въ противномъ случаѣ, малосостоятельные люди, живущіе личнымъ трудомъ, т. е. огромное большинство гражданъ, будутъ фактически лишены возможности участвовать въ земскихъ собраніяхъ. Разрѣшеніе вопроса о размѣрахъ вознагражденія для самихъ земскихъ собраній, по весьма понятнымъ причинамъ, можетъ оказаться затруднительнымъ и потому его лучше опредѣлить закономъ. Согласно § 26 проекта, путевыя издержки исчисляются при проѣздѣ по желѣзной дорогѣ и на пароходѣ по стоимости желѣзнодорожнаго билета III класса и пароходнаго билета II класса, а при проѣздѣ на лошадяхъ—по расчету 8 к. съ версты; суточное же содержаніе, обусловленное посѣщеніемъ засѣданій, опредѣляется въ 1 р. для уѣзднаго гласнаго и въ 3 р. для губернскаго.

Изложенный проектъ положенія о выборахъ въ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія предназначенъ замѣнить собой статьи 14—53 (отдѣленіе первое главы III) дѣйствующаго положенія о зем. учр., внося вмѣстѣ съ тѣмъ измѣненія и въ нѣкоторыя другія статьи, именно 55 (въ пунктѣ, касающемся безвозмездности обязанностей гласныхъ) и 58 (порядокъ замѣщенія выбывшихъ гласныхъ). Всѣ остальныя измѣненія въ дѣйствующемъ положеніи, признанныя подкомиссіей неотложными, изложены ею во второмъ проектѣ, озаглавленномъ «проектъ закона объ измѣненіи положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ». Будучи формулированъ въ видѣ ряда поправокъ къ тексту дѣйствующаго закона, этотъ законопроектъ слѣдуетъ порядку статей послѣдняго. Мы изложимъ его существенное содержаніе въ порядкѣ логической связи его главныхъ мыслей.

Основной задачей подкомиссіи, кромѣ реформы земскаго представительства, было устраненіе изъ организаціи земскихъ учрежденій сословнаго и бюрократическаго элемента и освобожденіе ихъ отъ административной опеки. Пересматривая въ этомъ направленіи отдѣльныя статьи дѣйствующаго положенія, подкомиссія попутно вносила въ нихъ и нѣкоторыя другія измѣненія, представлявшіяся не-

обходимыми и въ то же время не требовавшія сколько-нибудь сложной предварительной разработки.

Замѣняя въ статьѣ 55 положенія о зем. учр. указаніе на безвозмездность труда гласныхъ вышеизложенными правилами о ихъ вознагражденіи, проектъ вмѣстѣ съ тѣмъ отбрасываетъ и начало этой статьи, требующее отъ гласныхъ присяги при вступленіи ихъ въ исполненіе своихъ обязанностей. Требованіе это, противорѣча религіознымъ и этическимъ убѣжденіямъ многихъ лицъ, представляется въ то же время по существу дѣла совершенно излишнимъ. Добросовѣстное исполненіе гласнымъ его обязанностей, помимо его личной совѣсти, гарантируется гласностью и публичностью его дѣятельности и срочностью полномочій. По тому же основанію проектъ отмѣняетъ статьи 59 и 60 положенія, подтверждающія очевидную и безъ того обязанность гласныхъ посѣщать засѣданія собранія и предоставляющія этому послѣднему право налагать взысканія на отсутствующихъ безъ уважительныхъ причинъ. И здѣсь судъ общественнаго мнѣнія и избирателей исключаетъ необходимость какихъ либо дополнительныхъ гарантій.

По положенію 1890 г. въ составъ земскихъ собраній, кромѣ гласныхъ и несостоящихъ гласными предсѣдателей и членовъ управъ, входятъ также постороннія для земства должностныя лица—предводители дворянства (или замѣняющіе ихъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ предсѣдатели уѣздныхъ съѣздовъ) и представители вѣдомствъ удѣльнаго, государственныхъ имуществъ и духовнаго. Проектъ устраняетъ эти сословно-бюрократическіе элементы, соотвѣтственно измѣняя текстъ ст. 56 и отмѣняя ст. 57 [1]). Представительство вышепоименованныхъ вѣдомствъ въ земскихъ собраніяхъ мотивируется въ настоящее время тѣмъ, что они являются обладателями крупныхъ земельныхъ имуществъ и въ качествѣ таковыхъ заинтересованы въ земскихъ дѣлахъ. Но, не говоря уже о томъ, что даже съ этой точки зрѣнія они имѣли бы лишь право участвовать черезъ своихъ представителей въ выборахъ, наравнѣ съ прочими юридическими лицами, съ упраздненіемъ имущественнаго ценза, какъ уже было указано ранѣе, отпадаетъ и представительство юри-

[1]) Ст. 57 вводитъ въ составъ уѣзднаго собранія, сверхъ означенныхъ должностныхъ лицъ, городского голову губернскаго или уѣзднаго города. Проектъ, отмѣняя цѣликомъ эту статью, оставляетъ вопросъ объ участіи городскихъ головъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ открытымъ впредь до общаго урегулированія отношеній уѣзднаго земства къ входящимъ въ составъ его единицамъ, т. е. до учрежденія мелкой земской единицы

дическихъ лицъ. Въ частности, назначеніе особыхъ депутатовъ отъ духовнаго вѣдомства является тѣмъ болѣе излишнимъ, что, по проекту избирательнаго закона, духовенство участвуетъ въ выборахъ наряду съ остальными гражданами.

Предсѣдательство въ земскихъ собраніяхъ переходитъ отъ предводителей дворянства (а также отъ замѣняющихъ ихъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ предсѣдателей уѣздныхъ съѣздовъ и особо назначаемыхъ лицъ) къ предсѣдателямъ и ихъ товарищамъ, избираемымъ самими собраніями въ началѣ очередныхъ сессій на годичный срокъ, т. е. до слѣдующей очередной сессіи. До избранія предсѣдателя въ собраніи предсѣдательствуетъ старшій по возрасту гласный. Въ случаѣ одновременнаго отсутствія предсѣдателя и его товарища избирается временный предсѣдатель (ст. 54 въ измѣненной проектомъ редакціи).

Не задаваясь, согласно принятому плану реформы, общимъ пересмотромъ постановленій, касающихся предметовъ вѣдомства и степени власти земскихъ учрежденій, подкомиссія, однако, признала необходимымъ немедленно расширить границы земской дѣятельности въ двухъ пунктахъ, въ которыхъ она стѣснена въ настоящее время.

Дѣйствующее законодательство не содержитъ никакихъ постановленій о соглашеніяхъ и союзахъ земствъ различныхъ губерній. Правительство, истолковывая это умолчаніе закона, какъ запрещеніе, въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ прилагало всѣ старанія къ тому, чтобы воспрепятствовать не только соглашеніямъ, но даже сношеніямъ земствъ между собой. Но жизнь требовала совмѣстной работы земствъ въ нѣкоторыхъ областяхъ ихъ дѣятельности съ такою настоятельностью, что, несмотря на указанное направленіе правительственной политики, въ послѣднее время стали возникать союзы земствъ, одни—въ силу спеціальнаго законодательнаго разрѣшенія, какъ перестраховочный союзъ, другіе—помимо всякаго разрѣшенія и даже при противодѣйствіи администраціи, какъ напр., общеземская организація для борьбы съ голодомъ и фактически образовавшіеся при нѣкоторыхъ губернскихъ управахъ посредническіе союзы для закупки сельскохозяйственныхъ предметовъ. Желая открыть для подобнаго рода организацій полный просторъ, подкомиссія дополнила статью 3 земскаго положенія общимъ законодательнымъ разрѣшеніемъ земствамъ вступать между собой «въ договоры, соглашенія и союзы для осуществленія различныхъ мѣропріятій въ предѣлахъ ихъ вѣдѣнія».

Установляемая, такимъ образомъ, для земствъ свобода союзовъ, облегчая работу губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій въ извѣстныхъ отрасляхъ ихъ дѣятельности, въ то же время можетъ послужить подготовительной ступенью для образованія областныхъ земствъ тамъ, гдѣ въ нихъ окажется потребность.

Второе устраняемое проектомъ ограниченіе касается земскихъ ходатайствъ. По Положенію 1890 г. возбуждать ходатайства предъ высшимъ правительствомъ могли только губернскія собранія и притомъ исключительно «о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ». Изданный нѣсколько лѣтъ тому назадъ законъ возвратилъ уѣзднымъ земствамъ отнятое у нихъ въ 1890 г. право, но вмѣстѣ съ тѣмъ, повторяя въ другой формулировкѣ, мысль Положенія, ограничилъ содержаніе ходатайствъ «предметами вѣдѣнія земскихъ собраній». Подкомиссія, признавая право ходатайствъ въ одинаковой мѣрѣ за губернскими и уѣздными земствами, въ то же время находила вышеуказанныя ограниченія содержанія ходатайствъ ненужными и нежелательными стѣсненіями. Ходатайства, по самому существу своему, неизбѣжно должны касаться вопросовъ, которыхъ земство не можетъ разрѣшить собственной властью, и, слѣдовательно, предметы ихъ, строго говоря, всегда выходятъ за предѣлы компетенціи земскихъ учрежденій. Поэтому опредѣлить, какія изъ нихъ относятся къ кругу вѣдомства земства и какія нѣтъ, чрезвычайно трудно. Точно также невозможно установить точную границу между общегосударственными и мѣстными пользами и нуждами. Будучи крайне затруднительнымъ съ технически-юридической стороны, ограниченіе содержанія ходатайствъ въ то же время совершенно безцѣльно, ибо удовлетвореніе или отклоненіе ихъ всецѣло зависитъ отъ власти, къ которой они обращаются. Изъ самой природы права петицій вытекаетъ полная свобода въ опредѣленіи ихъ предметовъ. Наконецъ, слѣдуетъ имѣть въ виду, что въ будущей конституціонной Россіи ходатайства преобразованныхъ земствъ по общегосударственнымъ вопросамъ, въ связи съ передачей на заключеніе земскихъ собраній законопроектовъ, могутъ сыграть весьма важную роль, какъ средство согласованія законодательства и управленія съ мѣстными условіями и потребностями. Исходя изъ приведенныхъ соображеній, проектъ предоставляетъ губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ право возбуждать какъ передъ правительственными, такъ и передъ законодательными учрежденіями ходатайства «о пользахъ и нуждахъ общественныхъ и государственныхъ», причемъ, вмѣсто обязательнаго нынѣ представленія ходатайствъ черезъ

губернатора, земствамъ дается возможность направлять ихъ, по своему усмотрѣнію, или черезъ мѣстныхъ представителей правительственной власти, или непосредственно въ то учрежденіе, отъ котораго зависитъ ихъ удовлетвореніе (ст. 63 п. 14, ст. 64 п. 3, ст. 104).

Предоставленіе земствамъ свободы союзовъ и петиціи представляетъ первый шагъ въ дѣлѣ освобожденія ихъ отъ путъ, связывающихъ въ настоящее время ихъ дѣятельность. Дальнѣйшая задача заключается въ упраздненіи тяготѣющей надъ земскими учрежденіями административной опеки.

Эта послѣдняя проявляется нынѣ въ троякомъ направленіи, а именно: 1) во вмѣшательствѣ администраціи во внѣшній порядокъ дѣятельности земскихъ собраній, 2) въ воздѣйствіи ея на личный составъ и условія дѣятельности земскихъ исполнительныхъ органовъ и 3) въ принадлежащемъ ей правѣ оказывать вліянія на содержаніе дѣятельности земскихъ собраній путемъ неутвержденія, пріостановки и отмѣны ихъ постановленій.

Что касается перваго пункта, то проектъ прежде всего устраняетъ зависимость управъ въ дѣлѣ созыва собраній отъ разрѣшенія правительственной власти, обязывая ихъ лишь извѣщать эту послѣднюю о созывѣ (ст. 65 и 97). Вмѣстѣ съ тѣмъ упраздняется и превратившееся на практикѣ въ ненужную ни для кого формальность открытіе и закрытіе губернскихъ собраній губернаторами. Собранія открываются и закрываются тѣми же лицами, которыя въ нихъ предсѣдательствуютъ (ст. 69). Далѣе, отмѣняется ст. 67, установляющая нормальную продолжительность очередныхъ сессій и обусловливающая продолженіе занятій по истеченіи установленнаго срока согласіемъ губернатора. Такимъ образомъ, собраніямъ предоставляется продолжать и заканчивать сессіи, а также дѣлать перерывы ихъ по своему усмотрѣнію. Съ другой стороны, проектъ не только сохраняетъ постановленіе ст. 65, предписывающее созывать очередныя собранія ежегодно не позднѣе опредѣленнаго срока, необходимаго для своевременнаго установленія земскихъ смѣтъ, но и исключаетъ ст. 66, допускающую отступленія отъ этого правила съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Такого рода отступленія, которыя, какъ показываетъ опытъ, могутъ войти въ обычай, нарушаютъ и правильный ходъ земскаго дѣла и права собраній. Если созывъ собранія къ установленному сроку окажется по какимъ либо причинамъ фактически невозможнымъ, нарушеніе правила будетъ оправдываться крайней необходимостью, но легализировать

заранѣе такія нарушенія—значитъ, въ сущности, уничтожить самое правило и поставить на мѣсто его ничѣмъ не ограниченное усмотрѣніе исполнительнаго органа земства въ ущербъ правамъ распорядительнаго органа.

Въ средѣ подкомиссіи были сдѣланы указанія на обнаруживающуюся уже теперь во многихъ земствахъ потребность имѣть двѣ ежегодныя сессіи—весеннюю и осеннюю. Признавая вполнѣ наличность такой потребности и допуская, что она въ будущемъ можетъ сдѣлаться повсемѣстной, подкомиссія однако полагала, что она должна быть удовлетворена не путемъ установленія единаго общеобязательнаго правила о двухъ очередныхъ сессіяхъ, которое во многихъ случаяхъ могло бы оказаться безполезнымъ и стѣснительнымъ, а путемъ облегченія условій созыва и расширенія компетенціи чрезвычайныхъ собраній. Въ настоящее время чрезвычайныя собранія «назначаются или разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ» (а въ исключительныхъ случаяхъ—губернаторомъ), отъ котораго зависитъ и опредѣленіе вопросовъ, подлежащихъ ихъ разсмотрѣнію. По проекту за правительствомъ оставляется право требовать созыва чрезвычайныхъ собраній, но управы могутъ созывать ихъ и помимо его или по собственной иниціативѣ, или по требованію не меньше, чѣмъ 14 гласныхъ. Списокъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію собранія, разсылается гласнымъ одновременно съ приглашеніемъ, но онъ имѣетъ значеніе лишь указанія на поводы созыва и не ограничиваетъ компетенціи собранія. Только заключеніе займовъ, сверхсмѣтныя ассигновки и выборы не могутъ быть предметами занятій чрезвычайнаго собранія, если они не указаны заранѣе въ повѣсткѣ. Такимъ образомъ, различіе между очередными и чрезвычайными собраніями въ значительной мѣрѣ сглаживается, и земствамъ предоставляется возможность имѣть нѣсколько сессій въ теченіе года.

Общее постановленіе дѣйствующаго законодательства относительно законнаго состава собраній остается въ силѣ, но спеціальныя правила, касающіяся собраній, численный составъ которыхъ не достигаетъ 20 или 24 гласныхъ, сами собой отпадаютъ, ибо, по проекту избирательнаго закона, минимальное число гласныхъ значительно превышаетъ эти цифры (ст. 74 съ прим.). Отмѣняется также послѣдняя часть ст. 74, въ силу которой созываемыя въ особо важныхъ случаяхъ чрезвычайныя собранія признаются дѣйствительными при всякомъ числѣ гласныхъ. Абсентеизмъ гласныхъ представляетъ собой обычное явленіе въ настоящее время, когда

земскія собранія составляются, преимущественно, изъ лицъ, принадлежащихъ къ привилегированнымъ слоямъ населенія и смотрящихъ на свои обязанности, какъ на почетную, безвозмездную службу. Въ демократическихъ земствахъ должны сложиться иныя привычки. Но и въ тѣхъ, можно думать, очень рѣдкихъ случаяхъ, когда въ собраніе прибудетъ менѣе половины общаго числа гласныхъ, гораздо лучше предоставить разрѣшеніе неотложныхъ вопросовъ управѣ, несущей за всѣ свои дѣйствія отвѣтственность передъ собраніемъ, нежели дать возможность меньшинству, быть можетъ, ничтожной кучкѣ гласныхъ, безотвѣтственно дѣйствовать со всѣми правами законнаго собранія.

Изъ дѣйствующихъ постановленій относительно порядка производства дѣлъ въ общественныхъ собраніяхъ вообще и земскихъ въ частности (ст. 179—200 общ. учр. губ. и ст. 77 положенія о зем. учр.) сохраняются лишь общія необходимыя правила (какъ, напр., о рѣшеніи дѣлъ, большинствѣ, о правѣ предсѣдателя руководить преніями и т. п.), излишняя же регламентація отбрасывается. (Впослѣдствіи внутренній распорядокъ въ собраніяхъ можетъ быть болѣе подробно опредѣленъ имп самими путемъ наказовъ). Предоставляемое статьей 188 общ. учр. губ. губернскому начальству право требовать отъ предсѣдателя удаленія публики изъ залы засѣданія отмѣняется. Исключаются также всѣ постановленія дѣйствующаго земскаго положенія, обусловливающія печатаніе докладовъ и отчетовъ управъ, а также постановленій и преній собраній предварительнымъ разрѣшеніемъ губернатора (примѣч. къ ст. 71, ст. 80 и примѣч. къ ст. 97).

По отношенію къ юридическому положенію личнаго состава земскихъ исполнительныхъ органовъ задача подкомиссіи заключалась въ устраненіи законоположеній, придающихъ этимъ органамъ бюрократическій оттѣнокъ и ставящихъ ихъ въ подчиненное положеніе предъ администраціей. Прежде всего проектъ отмѣняетъ ограниченіе численнаго состава управъ, содержащееся въ ст. 96. Установляется лишь минимальное число членовъ управъ, вытекающее изъ принципа коллегіальности, но увеличеніе этого числа всецѣло предоставляется усмотрѣнію собранія. Кругъ лицъ, могущихъ быть избираемыми въ предсѣдатели и члены управъ, соотвѣтственно общимъ условіямъ земскаго избирательнаго права, распространяется на всѣхъ гражданъ, имѣющихъ право на внесеніе въ земскіе или городскіе избирательные списки имперіи (ст. 116). Вмѣстѣ съ тѣмъ установляется несовмѣстимость этихъ

должностей съ государственной службой и земской службой по найму (ст. 117). Правительственное утвержденіе предсѣдателей и членовъ управъ, а также допускаемое нынѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ правительственное назначеніе ихъ отмѣняются со всѣми вытекающими отсюда послѣдствіями, что влечетъ за собой исключеніе ст. 119 и измѣненіе стт. 118, 120, 123 и 126 (текстъ ст. 123 видоизмѣняется также въ силу упраздненія института «кандидатовъ»). Равнымъ образомъ, отмѣняются постановленія дѣйствующаго законодательства (ст. 107 Полож. о зем. учр. въ связи со ст. 286 общ. учр. губ.), въ силу которыхъ назначеніе, перемѣщеніе и приглашеніе земскихъ служащихъ можетъ состояться лишь съ согласія губернатора [1]). Изъ Положенія исключается цѣликомъ ст. 124, ставящая предсѣдателей и членовъ управъ въ положеніе лицъ, состоящихъ на государственной службѣ. Въ связи съ этимъ увольненіе ихъ отъ службы до истеченія выборнаго срока по ихъ прошеніямъ и разрѣшеніе имъ отпусковъ переходитъ отъ губернаторовъ къ самимъ управамъ. Дальнѣйшими послѣдствіями того же принципа являются упраздненіе дисциплинарной отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ предъ правительственными учрежденіями (ст. 132—135) и измѣненіе порядка привлеченія ихъ къ суду. Право возбужденія дѣлъ объ уголовной отвѣтственности какъ выборныхъ, такъ и прочихъ должностныхъ лицъ земства за преступленія по службѣ изъемлется изъ компетенціи губернатора и губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и оставляется лишь за земскими собраніями, при чемъ послѣднія разрѣшаютъ этого рода вопросы закрытой баллотировкой (стт. 136. 138 и 138[1]).

Воздѣйствіе правительства на содержаніе земской дѣятельности въ настоящее время выражается: 1) въ утвержденіи администраціей нѣкоторыхъ постановленій земскихъ учрежденій; 2) въ общемъ правительственномъ надзорѣ за всѣми дѣйствіями этихъ послѣднихъ, практически сводящемся, главнымъ образомъ, къ праву пріостанавливать и отмѣнять ихъ рѣшенія.

---

[1]) Вмѣстѣ съ тѣмъ, ст. 107 въ проектированной редакціи предусматриваетъ ограниченіе власти управъ въ дѣлѣ увольненія и перемѣщенія земскихъ служащихъ правилами, установляемыми по этому предмету земскими собраніями. Право губернаторовъ требовать отъ управъ удаленія служащихъ, основанное на положеніи объ усиленной охранѣ, по предположеніямъ фракціи должно было быть отмѣнено вмѣстѣ со всѣмъ названнымъ положеніемъ еще до земской реформы, въ связи съ изданіемъ закона о неприкосновенности личности.

Утвержденіе постановленій органовъ мѣстнаго самоуправленія, по существу своему, есть извѣстная форма совмѣстной дѣятельности общественныхъ и правительственныхъ учрежденій. Нельзя совершенно отрицать необходимости такой формы ихъ взаимодѣйствія, но она должна быть строго ограничена тѣми случаями, когда мѣстные интересы настолько непосредственно и неразрывно связываются съ общегосударственными, что точное разграниченіе компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія и ценаральной власти представляется невозможнымъ. Право утвержденія въ этихъ случаяхъ, по самому смыслу своему, должно принадлежать центральному правительству, а не его мѣстнымъ представителямъ. Исходя изъ этихъ соображеній, проектъ отмѣняетъ утвержденіе постановленій земскихъ собраній пост. 82, 84 и 111, т. е. во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда право утвержденія осуществляется губернаторомъ, включая сюда и т. н. «обязательныя постановленія» земскихъ собраній, а утвержденіе по ст. 83, осуществляемое министромъ внутреннихъ дѣлъ, сохраняетъ лишь для тѣхъ постановленій, которыя, по своему содержанію, касаются не только нуждъ мѣстнаго населенія, но затрогиваютъ и другіе общественные интересы, подлежащіе въ данномъ случаѣ охранѣ со стороны центральной власти, каковы, напр., постановленія объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя (ст. 83 п. 1), о сборахъ съ проѣзжающихъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ, а также переправамъ, содержимымъ частными лицами (п. 2 той же статьи), объ открытіи и перенесеніи пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ (п. 6), о переложеніи натуралальныхъ повинностей въ денежныя (п. 4). Составляемые уѣздными управами планы на устройство селеній утверждаются, по проекту, не губернаторомъ, а губернской управой, при чемъ исключается участіе въ составленіи этихъ плановъ земскихъ начальниковъ (ст. 98) [1]).

Въ силу ст. 6 дѣйствующаго земскаго положенія, «губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій». Развивая это общее положеніе, ст. 87 и слѣд. даютъ ему право пріостанавливать и передавать на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія постановленія земскихъ собраній, которыя онъ признаетъ или незаконными, или «несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающимъ интересы мѣстнаго населенія». Въ

[1]) Параллельно съ этимъ изъ ст. 110 устраняется упоминаніе о заключеніяхъ уѣздныхъ съѣздовъ.

первомъ случаѣ, т. е. когда рѣчь идетъ о незаконности постановленія, оно оставляется въ силѣ или отмѣняется губернскимъ присутствіемъ, рѣшеніе котораго земское собраніе можетъ обжаловать въ сенатъ (ст. 88-89). Постановленіе, признаваемое противорѣчащимъ общегосударственнымъ или мѣстнымъ интересамъ, представляется съ заключеніемъ губернскаго присутствія министру внутреннихъ дѣлъ, а въ случаѣ согласія послѣдняго съ губернаторомъ или въ комитетъ министровъ (нынѣ замѣненный совѣтомъ министровъ), или (когда отмѣна постановленія сопряжена съ возвышеніемъ обложенія) въ государственный совѣтъ (а со времени учрежденія государственной думы также и въ эту послѣднюю) (стт. 90—94). Сверхъ того, губернатору предоставляется производить ревизіи земскихъ управъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій (ст. 103), принимать жалобы на распоряженія управъ (ст. 129) и «предлагать» имъ «о возстановленіи нарушеннаго порядка» (ст. 103) или объ удовлетвореніи жалобщиковъ (ст. 130), при чемъ, въ случаѣ несогласія управъ съ такими предложеніями, споръ разрѣшается тѣмъ же порядкомъ, какъ и вопросы о законности постановленій земскихъ собраній (стт. 103 и 130). Возникающія между предсѣдателемъ и членами управы разногласія по вопросу о соотвѣтствіи опредѣленій управы законамъ и постановленіямъ земскаго собранія представляются также губернатору, который передаетъ ихъ на разрѣшеніе губернскаго присутствія (ст. 101). По его же предложенію управа принимаетъ неотложныя мѣры въ случаѣ невозможности созвать своевременно чрезвычайное собраніе (ст. 99). Наконецъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ губернаторъ, въ качествѣ «хозяина губерніи», даже замѣняетъ собой земское собраніе, а именно, онъ утверждаетъ и «направляетъ къ исполненію» доклады управы, когда земское собраніе дважды не состоится за неприбытіемъ законнаго числа гласныхъ, или когда, за неизбраніемъ требуемаго числа гласныхъ, уѣздъ лишится выборнаго представительства на цѣлое трехлѣтіе (ст. 95).

Установляемая дѣйствующимъ законодательствомъ система надзора за земскими учрежденіями носитъ, такимъ образомъ, двоякій характеръ: 1) надзора за законностью земской дѣятельности и 2) надзора за ея цѣлесообразностью.

Послѣдняя форма надзора противорѣчитъ въ корнѣ самой идеѣ мѣстнаго самоуправленія. Вся сущность этой идеи заключается въ признаніи, именно, того факта, что въ извѣстной области общественной жизни интересы мѣстнаго населенія совпа-

дают съ интересами всего государства, вслѣдствіе чего предоставленіе въ этой области полной самостоятельности мѣстнымъ выборнымъ людямъ является наиболѣе цѣлесообразнымъ способомъ управленія какъ съ общественной, такъ и съ государственной точки зрѣнія. Дѣятельность органовъ самоуправленія можетъ и должна вызывать вмѣшательство государственной власти лишь тогда, когда она выходитъ изъ отведенной для нея сферы и приходитъ въ столкновеніе съ закономъ. Во всѣхъ прочихъ случаяхъ правительственное вмѣшательство будетъ, въ сущности, проявленіемъ не необходимаго государственнаго надзора, а излишней и вредной бюрократической опеки. Въ виду этого, проектъ отмѣняетъ 2 пунктъ ст. 87 и ст. 90—94 земскаго положенія, установляющія порядокъ надзора за цѣлесообразностью земскихъ постановленій. (Въ связи съ этимъ измѣняется также текстъ примѣчанія къ ст. 31 учрежденія государственной думы).

Въ еще большемъ противорѣчіи съ принципомъ самоуправленія находятся постановленія, въ силу которыхъ губернаторъ, за отсутствіемъ земскаго собранія, становится на его мѣсто, предписывая управѣ принимать неотложныя мѣры или утверждая, вмѣсто собранія, ея доклады (ст. ст. 95 и 99). Эти постановленія также отмѣняются проектомъ. Нужно замѣтить при этомъ, что при проектируемой системѣ выборовъ изъ предусматриваемыхъ статьей 95 случаевъ первый (неизбраніе земскаго собранія) совершенно невозможенъ, а второй (двукратное неприбытіе законнаго числа гласныхъ) весьма мало вѣроятенъ. Если же, по какимъ-либо причинамъ, созвать собраніе было бы нельзя, управа можетъ и должна принять, подъ своей отвѣтственностью, необходимыя мѣры, не нуждаясь для этого въ уполномочіи или разрѣшеніи со стороны губернатора (ст. 99).

Въ отличіе отъ правительственной опеки, государственный надзоръ за закономѣрностью земской дѣятельности не только допустимъ, но и необходимъ. Органы мѣстнаго самоуправленія входятъ, какъ составныя части, въ общій государственный механизмъ, отсюда вытекаетъ право государственной власти слѣдить за тѣмъ, чтобы дѣятельность ихъ не выходила изъ предѣловъ отведенной ей закономъ сферы. Но и эта форма надзора за земскими учрежденіями поставлена въ нашемъ законодательствѣ настолько неправильно, что на практикѣ она вырождается въ ту же опеку. Преобразованіе существующей системы необходимо, главнымъ образомъ, въ двухъ направленіяхъ.

Во-первыхъ, надзоръ за закономѣрностью дѣйствій исполнительныхъ органовъ земства не долженъ имѣть начальственно-бюрократическаго характера и вести къ вмѣшательству администраціи во внутренній распорядокъ этихъ органовъ и во взаимныя отношенія входящихъ въ ихъ составъ лицъ. Контроль надъ управой какъ въ отношеніи цѣлесообразности, такъ и въ отношеніи законности ея актовъ принадлежитъ въ принципѣ земскому собранію, и только когда эти акты, выходя изъ сферы внутреннихъ отношеній между собраніемъ и его исполнительнымъ органомъ, нарушаютъ права государства или отдѣльныхъ гражданъ, они могутъ быть отмѣняемы по иниціативѣ правительственныхъ органовъ или заинтересованныхъ лицъ. Руководясь этими положеніями, подкомиссія признала необходимымъ отмѣнить право губернаторовъ производить ревизіи земскихъ управъ, предъявлять имъ требованія объ устраненіи замѣченныхъ неправильностей и вмѣшиваться въ разногласія юридическаго характера, возникающія въ ихъ средѣ (ст. 103, 130 и 101).

Второй крупный недостатокъ современной организаціи надзора за правомѣрностью земской дѣятельности заключается въ томъ, что инстанціей, разрѣшающей споры о правѣ, возникающіе между губернаторомъ и земствомъ, является учрежденіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ того же губернатора и носящее, несмотря на участіе въ немъ нѣсколькихъ выборныхъ общественныхъ представителей, въ общемъ, чисто-бюрократическій характеръ какъ по преобладающему въ его составѣ элементу [1]), такъ и по формамъ его дѣлопроизводства. Разсмотрѣніе актовъ самоуправленія со стороны ихъ законности и отмѣна тѣхъ изъ нихъ, которые окажутся незаконными, есть, по существу своему, судебная функція, входящая въ область, такъ называемой, «административной юстиціи». Вопросъ о томъ, должна ли административная юстиція отправляться общими или спеціальными судами, является спорнымъ въ теоріи и разрѣшается различно на практикѣ, но несомнѣнно, что она должна отправляться учрежденіями судебными, т. е. независимыми отъ администраціи и дѣйствующими въ порядкѣ состязательнаго процесса. Подкомиссія, не предрѣшая общаго вопроса объ организаціи

[1]) По положенію 1890 г., число выборныхъ членовъ губернскаго по земск. и городск. дѣламъ присутствія было равно числу входящихъ въ его составъ чиновъ мѣстной администраціи, но уже тогда рѣшающій голосъ предсѣдателя могъ всегда склонить перевѣсъ въ сторону послѣднихъ. Учрежденіе должности непремѣннаго члена присутствія дало рѣшительное преобладаніе бюрократическому элементу.

административной юстиціи въ Россіи, полагала, что губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія должны быть упразднены, а на мѣсто ихъ, для осуществленія судебнаго контроля надъ земскимъ самоуправленіемъ, должны быть немедленно образованы при окружныхъ судахъ особыя присутствія по земскимъ дѣламъ, избираемыя самими судами изъ своего состава (ст.ст. 9—12). Позднѣе, при общей реформѣ судебныхъ учрежденій, эти присутствія могли бы быть преобразованы въ отдѣленія окружныхъ судовъ по дѣламъ административной юстиціи, наряду съ гражданскими и уголовными отдѣленіями. Постановленіе земскаго собранія, пріостановленное губернаторомъ въ качествѣ незаконнаго, передается имъ въ теченіе двухъ недѣль [1]) въ особое присутствіе, которое разсматриваетъ дѣло въ порядкѣ состязательнаго производства. Какъ губернаторъ, такъ и земство, въ качествѣ тяжущихся сторонъ, могутъ защищать передъ присутствіемъ свою точку зрѣнія или путемъ письменныхъ заявленій, или черезъ посредство своихъ уполномоченныхъ или повѣренныхъ (ст.ст. 88, 8, 9). Присутствіе или отмѣняетъ опротестованное постановленіе, или оставляетъ протестъ губернатора безъ послѣдствій. Въ послѣднемъ случаѣ пріостановка постановленія прекращается, и оно можетъ быть немедленно приведено въ исполненіе. Рѣшеніе присутствія можетъ быть обжаловано какъ губернаторомъ, такъ и земскимъ собраніемъ въ сенатъ [2]), первымъ—въ мѣсячный срокъ, а вторымъ—не позднѣе окончанія ближайшей сессіи (11, 12, 89).

Въ случаѣ нарушенія дѣйствіями земскихъ учрежденій правъ частныхъ лицъ, обществъ или установленій, за этими послѣдними сохраняется право иска на общемъ основаніи (ст. 127). Если же интересъ ихъ заключается не въ имущественномъ вознагражденіи, а въ отмѣнѣ незаконнаго постановленія, то они могутъ быть подаваемы жалобы въ порядкѣ административной юстиціи въ особое присутствіе окружного суда съ правомъ апелляціи на его рѣшеніе въ сенатъ. Такія жалобы на постановленія земскихъ собраній по-

---

[1]) Дѣйствующее положеніе (ст. 88) устанавливаетъ для передачи дѣла въ губернское присутствіе мѣсячный срокъ.

[2]) Какъ извѣстно, устройство I департамента сената, въ которомъ разрѣшаются дѣла административной юстиціи, страдаетъ также существенными недостатками. Главные изъ нихъ—это: смѣняемость сенаторовъ, присутствіе въ ихъ числѣ большого числа лицъ, лишенныхъ всякой юридической подготовки, и устарѣлыя формы дѣлопроизводства. Подкомиссія, не входя въ подробное обсужденіе этого вопроса, отмѣнила, однако, необходимость реорганизаціи сената при общей судебной реформѣ.

даются по истеченіи срока, установленнаго для губернаторскаго протеста и, въ отличіе отъ этого послѣдняго, не останавливаютъ исполненія обжалованнаго постановленія до рѣшенія особаго присутствія (ст. 128). Разумѣется, заинтересованныя лица, сверхъ того, могутъ немедленно послѣ того, какъ состоялось постановленіе земскаго собранія, обратиться къ губернатору съ указаніемъ на незаконность этого постановленія и просить о его пріостановкѣ, но это право вытекаетъ изъ общаго права петицій, вслѣдствіе чего нѣтъ надобности спеціально оговаривать его въ земскомъ положеніи. Постановленія земскихъ собраній, утверждаемыя министромъ внутреннихъ дѣлъ, представляютъ собою не только акты органовъ мѣстнаго самоуправленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ и акты центральнаго правительства. Поэтому жалобы на нихъ, какъ и на другія распоряженія министровъ, приносятся непосредственно въ сенатъ (ст. 128).

Въ отношеніи жалобъ на неправильныя дѣйствія управъ въ проектѣ различаются два случая. Когда распоряженіе управы, по мнѣнію жалобщика, нарушаетъ законъ или, т. н., «обязательныя постановленія» собранія, представляющія собой общеобязательныя въ данной мѣстности юридическія нормы, жалоба на него подается въ особое присутствіе окружного суда въ томъ же порядкѣ, какъ и жалобы на незаконныя постановленія земскихъ собраній. Если же управа нарушила обыкновенное постановленіе собранія, имѣющее обязательную силу лишь для исполнительныхъ органовъ земства, жалоба на ея распоряженіе приносится земскому собранію, на ряду съ обычно поступающими въ него другими прошеніями частныхъ лицъ (ст. 129). Право губернатора принимать жалобы на земскія управы и опредѣлять ихъ дальнѣйшее движеніе (ст. 130) отмѣняется.

Упраздненіе правительственнаго надзора за цѣлесообразностью постановленій земскихъ собраній и реорганизація надзора за ихъ законномѣрностью влечетъ за собой соотвѣтствующія измѣненія въ ст. 13—17 «Правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ» (приложеніе къ ст. 6 положенія о земск. учр.).

Установляемыя проектомъ отношенія между земскими учрежденіями и администраціей находятъ себѣ общее выраженіе въ измѣненной редакціи ст. 5 Положенія, гласящей: «Земскія учрежденія въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей». (Ср. Положеніе 1864 г.).

Въ заключеніе слѣдуетъ упомянуть, что, по мысли подкомиссіи, одновременно съ пересмотромъ Положенія о земск. учр. 1890 г. долженъ былъ также быть отмѣненъ позднѣйшій законъ о предѣльности земскаго обложенія, представляющій одно изъ наиболѣе яркихъ проявленій стремленія бюрократіи къ опекѣ надъ самоуправленіемъ.

Таковъ, въ существенныхъ чертахъ, проектъ ближайшихъ преобразованій въ области земскаго самоуправленія, выработанный въ парламентской фракціи партіи народной свободы. При благопріятныхъ обстоятельствахъ онъ могъ бы получить осуществленіе еще до окончанія текущаго года, и, такимъ образомъ, на мѣстахъ былъ бы созданъ прочный базисъ для нарождающагося демократическаго строя. Роспускъ думы разрушилъ эти предположенія. Трудно предсказать, когда и при какихъ условіяхъ возобновится творческая законодательная работа народныхъ представителей. Быть можетъ, явится возможность поставить земскую реформу въ первой же ея стадіи въ болѣе широкія рамки.

Въ такомъ случаѣ нѣкоторые отдѣльные пункты вышеизложеннаго проекта неизбѣжно должны будутъ подвергнуться измѣненіямъ. Но его главныя положенія должны неизбѣжно лечь въ основу всякаго будущаго законопроекта, касающагося земскихъ учрежденій.

Ѳ. Кокошкинъ.

Къ проекту Городового Положенія.

Одною изъ важнѣйшихъ и самыхъ неотложныхъ своихъ задачъ парламентская фракція партіи народной свободы считала разработку вопроса о коренной реформѣ мѣстнаго самоуправленія на самыхъ широкихъ демократическихъ основахъ. Поэтому, уже въ началѣ своей дѣятельности, она выдѣлила изъ своей среды комиссію, которой было поручено составить надлежащіе проекты, которые могли бы быть внесены, послѣ предварительнаго обсужденія ихъ въ пленарномъ собраніи всей фракціи, въ государственную думу.

Такъ какъ о составѣ комиссіи, ея организаціи и подраздѣленіи на три подкомиссіи даны свѣдѣнія въ статьѣ Ѳ. Ѳ. Кокошкина, въ которой выяснены также многіе принципіальные вопросы, то мнѣ нѣтъ надобности вновь повторять уже сказанное имъ, и я ограничусь лишь изложеніемъ результата работъ той подкомиссіи, въ трудахъ которой и въ редактированіи печатаемаго ниже проекта городового положенія я принималъ участіе совмѣстно съ другими членами комиссіи [1]).

Внезапный роспускъ государственной думы лишилъ подкомиссію возможности представить свой проектъ на обсужденіе не только всей фракціи, но даже комиссіи по мѣстному самоуправленію въ полномъ ея составѣ. Словомъ, его постигла участь проекта о реорганизаціи земскаго положенія, и на него можно смотрѣть только какъ на первоначальный набросокъ, далеко незаконченный.

Въ предварительномъ собраніи всей комиссіи было предположено, для болѣе быстраго движенія дѣла, ограничиться на первое

[1]) Въ составъ комиссіи входили члены думы: гг. Алкинъ, Васильевъ А. В., Волковичъ, Долженковъ, Земцовъ, Зіатхоновъ, Квасковъ, Киселевъ, М. С. Колокольниковъ, Куликовъ, Крымъ, Макушевъ, Некрасовъ, Петрункевичъ М. И. Татариновъ, Теръ-Петросьянцъ, Ростовцовъ, Сицинскій. Въ работахъ комиссіи принималъ участіе, по собственному желанію, чл. п. дем. реф. г. Гуторъ.

время внесеніемъ въ дѣйствующія нынѣ положенія такихъ поправокъ, которыя касаются расширенія избирательныхъ правъ и освобожденія органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ всѣхъ видовъ административной опеки, отъ которой они такъ страдаютъ. Однако, приступивъ къ работѣ, подкомиссія по городскому управленію пришла къ заключенію, что измѣненіе двухъ основныхъ элементовъ городового положенія — широкая демократизація избирательнаго права съ распространеніемъ его на женщинъ и освобожденіе отъ административной опеки — потребуетъ переработки всѣхъ главнѣйшихъ частей этихъ положеній и встрѣтитъ наибольшее сопротивленіе бюрократіи, тогда какъ неприкосновенными останутся такія статьи, которыя не затрагиваютъ интересовъ современнаго режима, для котораго важно сохраненіе цензоваго начала и административной опеки, какъ средствъ, обезпечивающихъ безсиліе мѣстнаго самоуправленія. Къ тому же приходилось вносить поправки въ три существующія положенія: общегородское 1870 г., с.-петербургское и упрощенное для мелкихъ городовъ; подкомиссія находила, что должно быть одно общее положеніе для всѣхъ городовъ, и, слѣдовательно, подобная работа была бы совершенно непроизводительною. Равнымъ образомъ, подкомиссія уклонилась отъ разсмотрѣнія возникшаго въ ея средѣ вопроса о мелкой городской единицѣ, такъ какъ этотъ вопросъ, хотя и представляющій большую важность для крупныхъ городовъ, можетъ быть разработанъ мѣстными думами и разрѣшенъ впослѣдствіи.

Въ виду всѣхъ этихъ соображеній, подкомиссія сочла болѣе цѣлесообразнымъ составить полный проектъ городового положенія, о чемъ и было сообщено на собраніи парламентской фракціи, что не встрѣтило тамъ возраженій. Работа по редактированію самаго положенія облегчалась тѣмъ, что въ распоряженіи подкомиссіи имѣлись два уже разработанныхъ проекта: во 1-хъ, трудъ извѣстнаго знатока городского и земскаго дѣла М. П. Щепкина «Общественное самоуправленіе въ Москвѣ. Проектъ городового положенія» и во-2-хъ, проектъ комиссіи, избранной с.-петербургскою думою, напечатанный въ извѣстіяхъ спб. городской думы.

Вопросъ о распространеніи избирательнаго права на всѣхъ городскихъ обывателей, безъ различія вѣры, національности и пола, само собою разумѣется, не могъ вызвать никакого разногласія въ средѣ комиссіи, но продолжительность времени пребыванія въ городѣ, дающая избирательныя права, а также возрастъ избирателя установлены комиссіею не единогласно и подлежали даль-

нѣйшему обсужденію въ общемъ собраніи. Впрочемъ, въ виду того что установленый подкомиссіей возрастъ (21 годъ) принятъ и земскою подкомиссіей, можно думать, что онъ былъ бы признанъ всей фракціей, Нельзя того же сказать о срокѣ жительства въ городѣ. Комиссія петербургской гор. думы остановилась на 3-хъ-лѣтнемъ срокѣ, М. П. Щепкинъ уменьшаетъ его до одного года; этотъ же срокъ принятъ земскою подкомиссіею. Большинство нашей подкомиссіи сочло достаточнымъ шестимѣсячный срокъ, такъ какъ только при немъ возможно будетъ привлечь къ участію въ городскихъ дѣлахъ массу рабочихъ, періодически, изъ года въ годъ, являющихся на городскія работы. Для облегченія управъ, ведущихъ списки избирателей, должно, по мнѣнію большинства, допустить явочный порядокъ, при которомъ каждый избиратель, не стоящій въ спискахъ управы, можетъ потребовать, чтобы его записали, доказавъ свои права способомъ, который долженъ быть установленъ въ каждомъ городѣ, сообразно мѣстнымъ условіямъ, подлежащей городской думой. Меньшинство,—находя, что пришлые рабочіе, строительные, нагрузчики, портовые и т. п., зная только свои нужды и будучи совершенно незнакомы съ другими важными потребностями городского хозяйства, едва ли явятся полезными избирателями,—полагало, что годичный срокъ пребыванія въ городѣ будетъ болѣе соотвѣтствовать правильной организаціи городского самоуправленія и облегчитъ надлежащее веденіе и составленіе избирательныхъ списковъ.

Стоя на почвѣ всеобщаго избирательнаго права, комиссія не включила въ число избирателей представителей отъ учрежденій, пользующихся правами «юридическаго лица»; но вмѣстѣ съ тѣмъ она не сочла возможнымъ лишить избирательнаго права частныхъ лицъ, хотя и не живущихъ постоянно въ данномъ городѣ, но, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ, и потому платящихъ установленные городскіе налоги. Однако, осуществлять свое избирательное право они могутъ только лично (ст. 14).

Въ ст. 13-ой перечислены условія, лишающія права участія въ выборахъ. Комиссія исключаетъ изъ состава избирателей лицъ, осужденныхъ за кражу, мошенничество, обманъ и присвоеніе чужого имущества. Едва ли есть надобность въ мотивировкѣ этого ограниченія, — но должно признать, что оно требуетъ опредѣленія срока, послѣ котораго утраченныя права возстановляются. Равнымъ образомъ, необходимо было бы пополнить и п. *а* этой статьи оговоркою въ пользу лицъ, лишенныхъ или ограниченныхъ въ правахъ за проступки по дѣламъ печати и за такъ наз. поли-

тическія преступленія, такъ какъ и тѣ, и другія не могутъ быть приравнены къ тѣмъ общимъ преступленіямъ, которыя влекутъ за собою лишеніе или ограниченіе въ правахъ.

Такъ какъ въ большихъ городахъ, при всеобщей подачѣ голосовъ, распространяющейся при томъ на оба пола, предвидится очень значительное число избирателей, то является необходимость подраздѣленія ихъ на избирательные участки. Хотя число, размѣры и границы участковъ, по проекту, предоставлены усмотрѣнію городскихъ думъ, но на первое время, во избѣжаніе возможныхъ злоупотребленій этимъ правомъ со стороны теперешнихъ думъ, комиссія проектируетъ раздѣлить города соотвѣтственно полицейскому дѣленію на участки. Нѣкоторые члены подкомиссіи находили даже нужнымъ дополнить ст. 7-ю проекта указаніемъ на то, что, при послѣдующихъ организаціяхъ избирательныхъ участковъ, думы должны быть лишены права соединять части города, не граничащія другъ съ другомъ, въ одинъ участокъ.

Продолжительность полномочій гласныхъ, по проекту,—3 года. Существующіе въ настоящее время сроки (4 и 6-лѣтній) не находятъ себѣ достаточныхъ оправданій. Дѣятельные и полезные гласные въ огромномъ большинствѣ всегда избираются вновь, а чѣмъ скорѣе будутъ выбывать недѣятельные и безполезные гласные, тѣмъ лучше. По тѣмъ же соображеніямъ комиссія признавала правильнымъ считать утратившими свои полномочія тѣхъ гласныхъ, которые безъ уважительныхъ причинъ (тяжкая болѣзнь, отъѣздъ и т. п.) не участвовали въ десяти послѣдовательныхъ засѣданіяхъ (ст. 24).

Въ той же 24 статьѣ, между прочимъ, говорится: «гласные, состоящіе подъ судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе или ограниченіе правъ . . ., устраняются изъ состава гласныхъ впредь до судебнаго приговора» и т. д. Очевидно, что эта редакція можетъ сохраниться только при условіи независимаго суда, но при теперешнемъ положеніи вещей, когда судъ служитъ не цѣлямъ правосудія, а исполняетъ лишь приказы министровъ, этотъ пунктъ дастъ полный просторъ для устраненія нежелательныхъ администраціи гласныхъ.

Опредѣленіе числа гласныхъ для каждаго города представляетъ большія трудности. Въ нынѣ дѣйствующихъ городовыхъ положеніяхъ, какъ и въ прежнихъ, число гласныхъ было установлено разъ навсегда, и притомъ совершенно произвольно, безъ всякаго отношенія къ числу жителей или къ какой-либо другой мѣркѣ. Наша подкомиссія остановилась на другомъ принципѣ: ф и к с а ц і и

подлежитъ не общее число гласныхъ, а число жителей, дающее право на избраніе одного гласнаго. Но при этомъ возникаютъ затрудненія другого рода. Если принять за точку отправленія, при опредѣленіи числа гласныхъ, города съ большимъ числомъ жителей и, во избѣжаніе чрезмѣрно многочисленнаго состава думъ, установить, чтобы одинъ гласный приходился, положимъ, на 4.000 жит., то составъ думъ въ малыхъ городахъ, и даже въ городахъ средняго размѣра, былъ бы нелѣпо малъ. Наоборотъ, если исходить отъ малыхъ городовъ, то для большихъ получится такое число гласныхъ, которое будетъ совершенно нецѣлесообразно. Очевидно, нужно было остановиться на какой-либо искусственной системѣ, устраняющей указанные недостатки.

На первый взглядъ можетъ показаться, что простѣйшимъ разрѣшеніемъ задачи было бы установленіе постепеннаго увеличенія числа жителей, избирающихъ одного гласнаго, соотвѣтственно величинѣ города; такъ, чтобы, напримѣръ, въ городахъ съ 40—50 тыс. жителей одинъ гласный приходился, положимъ, на тысячу жителей, а въ городахъ съ 50—60 т. ж.—одинъ на 1.100. При этомъ, однако, получилась бы другая несообразность: въ нашемъ примѣрѣ городъ съ 50.000 ж. имѣлъ бы 50 гласныхъ, а городъ съ 53.000 ж. всего 48 (53.000 : 1.100=48, дроби отбрасываются). Во избѣжаніе подобныхъ несообразностей, пришлось фиксировать нѣсколько нормъ, исходя изъ которыхъ устанавливается численный составъ думъ. Такимъ образомъ, были установлены слѣдующіе 7 разрядовъ:

		Число гласныхъ.
1)	Для городовъ до 5.000 ж.	30
2)	» города съ 10.000 »	40
3)	» » » 20.000 »	50
4)	» » » 40.000 »	60
5)	» » » 100.000 »	80
6)	» » » 500.000 »	180
7)	» » » 900.000 »	230

Эти нормы не произвольны, но вытекаютъ изъ нижеслѣдующихъ соображеній. Признавъ единогласно, что наименьшій составъ думы не долженъ быть ниже 30 гласныхъ, подкомиссія приняла эту норму для всѣхъ городовъ, имѣющихъ не болѣе 5.000 ж. Затѣмъ, въ городахъ до 10 т. ж. на каждые 500 ч. прибавляется одинъ гласный, что и дастъ въ городѣ съ 10 т. ж. 40 гласныхъ (вторая норма). Исходя изъ этой нормы и прибавляя на каждую тыс. ж.

по одному гласному въ городахъ съ населеніемъ отъ 10 до 20 тыс., получается въ городѣ съ 20 т. ж. 50 гласныхъ (3 норма). Въ городахъ съ числомъ жителей отъ 20 до 40 тыс. ж., сверхъ нормальнаго числа—50—гласныхъ, назначается на каждые 2.000 ж. еще по одному гласному и, при населеніи въ 40.000 ж. обоего пола, гласныхъ должно быть 60 (4 норма). Въ городахъ свыше 40 т. населенія и до 100.000 къ нормальному числу—60 гл.—прибавляется по одному на каждые 3,000 ж., что при стотысячномъ населеніи дастъ 80 гласныхъ (5-ая норма). Отъ 100.000 до 500.000 ж. къ 80 гласнымъ прибавляется по одному гл. на каждые 4.000 ж., такъ что при 500.000 населенія получается (6 норма)—180 гласныхъ. Свыше 500.000 прибавляется по одному гласному на каждые 8.000 ж., пока не получится (7 норма)—230 гласныхъ въ городѣ съ населеніемъ въ 900.000. Въ городахъ, превышающихъ эту цифру населенія, прибавляется затѣмъ по одному гласному на каждыя полныя 15.000 [1]). Спора нѣтъ, что предлагаемая система очень искусственна и принятыя нормы до извѣстной степени произвольны, но у нея есть и положительныя достоинства, и прежде всего то, что ею дается возможность измѣнять численный составъ думы въ зависимости отъ прибыли или убыли населенія. Для этого не потребуется утвержденія со стороны высшей власти, что, какъ показалъ опытъ, въ высшей степени затруднительно, а требуется лишь правильный подсчетъ

[1]) Сообразно этой системѣ, комиссіей была составлена таблица состава городскихъ думъ во всѣхъ городахъ имперіи. Печатать ее теперь было бы излишне, но нѣсколько примѣровъ могутъ послужить для оцѣнки ея практической пригодности. Петербургъ, при населеніи въ 1.350.000, имѣлъ бы 260 гласныхъ: комиссія спб. думы опредѣляетъ число гласныхъ въ 250. Москва (1.100.000 ж.)—243: М. П. Щепкинъ предлагаетъ 250. Варшава (756.000)—212. Кіевъ (319.000)—134; Одесса (450.000)—167; Харьковъ (200.000)—105; Рига (256.000)—119; Саратовъ (144.000)—91; Вильна (163.000)—95; Казань (144 т.)—91; Кишиневъ)126.000)—86; Астрахань (122.000)—85; Ростовъ на Дону (120.000)—85 Тифлисъ (161.000)—95; Ташкентъ (156.000)—94; Тула (115.000)—83; Баку (180.000)—100; Екатеринославъ (136.000)—89; Нижній-Новгородъ (95.000)—78; Николаевъ (92.000)—77; Самара (92.000)—77; Воронежъ (84.000)—71; Орелъ (70.000)—70; Минскъ (91.000)—77; Ковно (74.000)—71; Оренбургъ (66.000)—68; Витебскъ (66.000)—68; Житоміръ (80.000)—73; Екатеринодаръ (65.000)—68; Пенза (62 т.)—67; Ярославль (70 т.)—70; Ревель (66 т.)—68; Иркутскъ (50 т.)—63; Люблинъ (50 т.)—63; Томскъ (63 т.)—67; Иркутскъ (51 т.)—63; Тверь (45 т.)—61; Каменецъ-Подольскъ (39 т.)—59; Псковъ (31 т.)—55; Новгородъ (27 т.)—53; Нарва (17 т.)—46; Камышловъ (8 т.)—36; Корчева (3.600)—30 и т. д.

наличнаго населенія, контролируемый мѣстнымъ судомъ, если подсчетъ этотъ возбуждаетъ сомнѣнія мѣстныхъ правительственныхъ лицъ. Кромѣ того, внося опредѣленную систему въ исчисленіе представительства, проектъ устраняетъ произволъ въ этомъ отношеніи. Затѣмъ, изъ приводимыхъ въ примѣчаніи примѣровъ можно убѣдиться, что получаемые результаты при примѣненіи выработанной системы очень близки къ тѣмъ требованіямъ, которыя предъявлялись лицами и учрежденіями при опредѣленіи числа гласныхъ въ думахъ.

Въ виду участія всего населенія въ городскомъ управленіи, границы вѣдомства его поставлены въ проектѣ соотвѣтственно широко и обнимаютъ всѣ стороны городской жизни, захватывая и мѣстную полицію. Но такъ какъ осуществленіе этого требованія потребуетъ коренного измѣненія законодательства о полиціи, чѣмъ легко могли бы воспользоваться противники реформы вообще, чтобы затормозить послѣднюю, то комиссія внесла въ проектъ оговорку въ видѣ примѣчанія къ ст. 25-ой, допускающую временное сохраненіе существующаго порядка управленія мѣстною полиціей въ предположеніи, что измѣненіе его не заставитъ себя долго ждать.

Внутренній порядокъ городского управленія комиссія старалась какъ можно менѣе регламентировать, считая, что онъ лучше всего опредѣлится инструкціями, составленными думами, избранными на основаніи новаго закона; но вмѣстѣ съ тѣмъ ею внесена въ проектъ ст. 30-я, требующая нѣкотораго объясненія. Большинство подкомиссіи видѣло въ ней средство для устраненія того пріема, который такъ часто примѣняется въ городскихъ думахъ теперешняго состава. Уже открытое засѣданіе при законномъ составѣ вдругъ оказывается несостоятельнымъ, потому что одинъ или нѣсколько гласныхъ, недовольныхъ состоявшимся или предвидимымъ ими постановленіемъ, покидаютъ залу засѣданія. Естественнѣе всего считать ихъ голоса поданными съ меньшинствомъ, но самое рѣшеніе должно быть признано законнымъ, если за него подано изъ числа оставшихся въ собраніи гласныхъ столько голосовъ, сколько потребовалось бы при наличности всѣхъ гласныхъ, присутствовавшихъ при открытіи засѣданія.

Этими замѣчаніями, какъ мнѣ кажется, исчерпываются всѣ пункты проекта, которые вызывали нѣкоторое разномысліе въ средѣ подкомиссіи, или по которымъ нельзя найти объясненія въ статьѣ Ѳ. Ѳ. Кокошкина. Несмотря на то, что обѣ подкомиссіи работали независимо одна отъ другой, общность руководящихъ идей

и принциповъ сказалась въ обоихъ проектахъ, которые различаются лишь въ частностяхъ и редакціи и, конечно, при совмѣстномъ обсужденіи были бы приведены къ полному единству.

Этому проекту не пришлось попасть на разсмотрѣніе государственной думы, но онъ, быть можетъ, поступитъ въ число тѣхъ матеріаловъ, которыми будетъ пользоваться вторая дума, когда приступитъ къ разработкѣ вопроса о мѣстномъ самоуправленіи.

Мих. Петрункевичъ.

Законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни.

Въ отвѣтномъ адресѣ на тронную рѣчь государственная дума въ нижеслѣдующихъ выраженіяхъ опредѣлила свое отношеніе къ вопросу о смертной казни.

„...Государственная дума считаетъ... недопустимымъ примѣненіе даже и по судебному приговору наказанія смертью. Смертная казнь никогда и ни при какихъ условіяхъ не можетъ быть назначаема. Г. дума считаетъ себя вправѣ заявить, что она явится выразительницею единодушнаго стремленія всего населенія въ тотъ день, когда постановитъ законъ объ отмѣнѣ смертной казни навсегда. Въ предвидѣніи этого закона, страна ждетъ пріостановленія нынѣ же Вашею, Государь, властью исполненія всѣхъ смертныхъ приговоровъ".

Послѣдней фразы въ первоначальномъ проектѣ не было. Она была добавлена комиссіей по составленію адреса во время преній. Самыя пренія мало коснулись вопроса о смертной казни по существу. Противъ включенія этого пункта высказался одинъ лишь членъ госуд. думы—Способный. „Признаюсь вамъ, сказалъ г. Способный, когда мнѣ говорятъ о томъ, что есть люди, готовые пожертвовать всѣмъ для отмѣны смертной казни, я такимъ людямъ не вѣрю, я отлично знаю, что они глотаютъ живыхъ устрицъ и жуютъ кровавые ростбифы въ огромномъ количествѣ". Это совершенно невѣроятное сопоставленіе вызвало бурю негодованія. Тѣмъ не менѣе г. Способный продолжалъ развивать свою мысль, доказывая, что есть случаи, напримѣръ, измѣна, когда смертная казнь должна быть примѣняема. „Если мы сдѣлаемъ такія крупныя уступки чувству жалости, то намъ надобно оставить государственную дѣятельность, переселиться въ деревню и садить капусту, но и тамъ намъ придется убивать червей". Докладчикъ по адресу, отмѣчая сопоставленіе, сдѣланное г. Способнымъ, замѣтилъ, что онъ впервые выслушалъ защиту смертной казни по соображеніямъ гастрономическимъ. В. Д. Кузьминъ-

Караваевъ коснулся аргументаціи сторонниковъ смертной казни по существу. „Нельзя,—говорилъ онъ,—убивая человѣка по суду, ставить вопросъ: за что?—Надо ставить вопросъ: зачѣмъ? и когда вы поставите такъ вопросъ, то вамъ станетъ ясна вся ненужность кары смертью". „Въ смертной казни всего отвратительнѣе кровожадная мстительность. Въ ней всего ужаснѣе безповоротность". Коснувшись, затѣмъ, пресловутаго возраженія, усматривающаго препятствіе къ отмѣнѣ смертной казни въ совершеніи политическихъ убійствъ, тверской депутатъ сказалъ: „Неужели же можно такъ ставить вопросъ, что пусть прекратятъ частныя лица, люди, признаваемые закономъ преступниками, пусть они прекратятъ свои убійства, и тогда государство уничтожитъ смертную казнь. Да можно ли, господа, такъ ставить вопросъ? Государство должно дѣйствовать совершенно отъ этого независимо. Государство должно знать и помнить каждую минуту, что его опредѣленія имѣютъ воспитательное значеніе для всего общества, и если государство считаетъ, что смертная казнь не нужна, то этого уже достаточно для того, чтобы ее отмѣнить, вовсе не думая о томъ, существуютъ или нѣтъ политическія убійства".

Въ концѣ концовъ, при голосованіи, этотъ пунктъ адреса былъ принятъ единогласно.

Министерская декларація 13 мая ни однимъ словомъ не коснулась вопроса о смертной казни, очевидно, не придавая ему никакого серьезнаго значенія. Между тѣмъ, какъ разъ въ эти дни послѣдовало утвержденіе прибалтійскимъ ген.-губернаторомъ и приведеніе въ исполненіе смертнаго приговора надъ восмью лицами, осужденными военнымъ судомъ, причемъ ихъ кассаціоннымъ жалобамъ не было дано хода. Было ясно, что надежда на пріостановленіе смертныхъ приговоровъ, въ ожиданіи отмѣны смертной казни, совершенно тщетная и партія народной свободы рѣшила безъ замедленія внести свои законодательныя предположенія по этому вопросу.

Въ засѣданіи 18 мая было внесено заявленіе за подписью членовъ партіи народной свободы, предлагавшее составить законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни на нижеслѣдующихъ основаніяхъ:

«§ 1. Смертная казнь отмѣняется.

§ 2. Впредь до пересмотра уголовнаго законодательства, во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами установлена смертная казнь, она замѣняется непосредственно слѣдующимъ по тяжести наказаніемъ».

Краткая объяснительная записка, составленная В. Д. Набоковымъ, указывала на то обстоятельство, что „еще въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія редакціонная комиссія по составленію проекта уголовнаго уложенія, состоявшая изъ первѣйшихъ авторитетовъ науки уголовнаго права, высказала единогласное мнѣніе, что „Россія могла бы сдѣлать новый дальнѣйшій шагъ по историческому пути, начертанному еще съ царствованія императрицы Елизаветы, и не только по возможности ограничить число случаевъ примѣненія смертной казни, но и вычеркнуть ее вовсе изъ списка уголовныхъ наказаній, налагаемыхъ по общимъ законамъ". Къ такому выводу комиссія пришла путемъ разбора всѣхъ доводовъ, приводимыхъ въ пользу сохраненія смертной казни, и обнаруженія ихъ полной несостоятельности".

„События переживаемаго нами времени, продолжала записка, краснорѣчиво свидѣтельствуютъ о томъ, какую огромную опасность представляетъ сохраненіе въ рукахъ государства смертной казни, хотя бы въ качествѣ исключительной мѣры. По идеѣ своей являясь самой крайней формой наказанія, примѣняемой въ рѣдкихъ случаяхъ, съ соблюденіемъ всѣхъ гарантій судебнаго производства, она фактически весьма легко вырождается въ массовое убійство не имѣющее никакихъ оправданій ни съ нравственной, ни съ общественной точки зрѣнія, поражающее огромное количество жертвъ, виновность которыхъ часто не установлена съ надлежащей точностью, возмущающее все общество и плодящее новыя преступленія. Вѣра въ устрашающее значеніе смертной казни окончательно утрачена. Она осталась въ законодательствахъ лишь какъ пережитокъ стараго варварства.

Вступивъ на путь обновленія, Россія должна безъ замедленія и навсегда покончить съ этимъ наслѣдіемъ жестокихъ и кровавыхъ временъ. Она должна вступить въ число тѣхъ государствъ, которыя признали, что наказаніе смертью несовмѣстимо съ извѣстнымъ уровнемъ нравственнаго развитія народа. Государственная дума уже высказалась единогласно за отмѣну смертной казни,—нынѣ ей надлежитъ дать формальное осуществленіе этому пожеланію".

Въ довольно продолжительныхъ преніяхъ, послѣдовавшихъ за вступительнымъ словомъ докладчика, ясно обнаружилось два направленія: одно,—поддерживаемое главнымъ образомъ представителями трудовой группы,—настаивало на немедленномъ обсужденіи по существу и принятіи закона. Другое, въ лицѣ доклад-

чика и другихъ членовъ партіи народной свободы, настаивая на соблюденіи порядка, установленнаго въ законѣ для движенія законопроектовъ, предлагало: 1) передать предложеніе объ отмѣнѣ смертной казни въ комиссію 15-ти, поручивъ ей въ пятидневный срокъ выработать проектъ закона; 2) признавая слушаніе этого законопроекта неотложнымъ, предоставить предсѣдателю думы назначить день слушанія по возможности не позже будущей недѣли". Пренія по преимуществу сосредоточились на этихъ двухъ возможныхъ рѣшеніяхъ и почти не коснулись существа вопроса.

По существу говорили члены думы Новодворскій, Ледницкій, Кузьминъ-Караваевъ и М. Ковалевскій. Членъ государственной думы Способный на этотъ разъ, равно какъ и во всѣхъ послѣдующихъ фазисахъ рѣшенія вопроса, хранилъ непрерывное молчаніе. По окончаніи преній, непосредственно передъ голосованіемъ, предложеніе о немедленномъ обсужденіи законопроекта по существу, въ цѣляхъ скорѣйшаго его принятія, отпало, въ виду отказа отъ него со стороны его иниціаторовъ. Голосовалось одно лишь предложеніе докладчика и было думой принято.

На другой же день комиссія приступила къ своей работѣ и посвятила ей два продолжительныхъ засѣданія. По существу самаго вопроса объ отмѣнѣ смертной казни, понятно, всѣ члены комиссіи были одного мнѣнія. Обсужденію подверглись: съ одной стороны, редакція закона, причемъ статья первая осталась безъ измѣненія, а статья вторая получила слегка модифицированную формулировку, гласившую:

„Впредь до пересмотра уголовнаго законодательства, во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами установлена смертная казнь, она замѣняется непосредственно слѣдующимъ по тяжести наказаніемъ".

Далѣе, комиссія остановилась на вопросѣ о предѣлахъ компетенціи гос. думы, принимая въ соображеніе ст. 55 осн. зак. 20 февраля 1906 г., гласящую: „Постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій". Комиссія пришла къ тому выводу, что законъ этотъ, устанавливая изъятіе изъ общаго порядка законодательства, подлежитъ ограничительному толкованію; что къ постановленіямъ по „судебной части" нельзя отнести постановленій матеріальнаго уголовнаго права. Какъ указалъ членъ гос. думы Кузь

минъ-Караваевъ, воинскій уставъ о наказаніяхъ „не есть собраніе постановленій по военно-судебной части хотя бы потому, что этотъ кодексъ есть въ такой же точно мѣрѣ собраніе постановленій по общей судебной части ибо не только военный судъ, но и судъ общій обязанъ его примѣнять при смѣшанной, напримѣръ, подсудности и въ цѣломъ рядѣ другихъ случаевъ".

Руководствуясь этимъ, комиссія признала, что буквальный смыслъ ст. 55 осн. зак. н е п р е п я т с т в у е т ъ отмѣнѣ гос. думою смертной казни въ полномъ объемѣ, т. е. и для тѣхъ случаевъ, которые предусмотрѣны уставами о наказаніяхъ воинскимъ и военно-морскимъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, комиссія считала, что та редакція статьи второй законопроекта, которая ею была установлена, не допуская никакихъ оговорокъ и изъятій, совершенно точно выражаетъ основную мысль, заключающуюся въ отмѣнѣ смертной казни во всѣхъ безъ исключенія случаяхъ, въ которыхъ она установлена какимъ бы то ни было постановленіемъ дѣйствующаго законодательства. Стоя на такой принципіальной точкѣ зрѣнія, комиссія уже не обсуждала въ отдѣльности всѣхъ тѣхъ случаевъ, въ которыхъ по дѣйствующему законодательству полагается смертная казнь. Она обсудила главнымъ образомъ одну категорію такихъ случаевъ— именно, тѣ, которые относятся къ военному времени и касаются притомъ безопасности арміи. Комиссія нашла, что и по отношенію къ этой категоріи нѣтъ надобности вводить какія-либо оговорки, даже если признать, что со спеціально-военной точки зрѣнія на которой, конечно, комиссія не останавливалась здѣсь возможны сомнѣнія, возможны указанія на то, что и въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ отмѣнена смертная казнь по общимъ уголовнымъ законамъ, она осталась по отношенію къ военному времени. Комиссія имѣла въ виду, что практическое значеніе вопросъ получаетъ только во время или съ наступленіемъ войны, и что тогда, въ случаѣ рѣшенія его въ смыслѣ положительномъ, понадобился бы законъ, изданный ad hoc [1]).

Обсужденіе законопроекта по существу было назначено на 26 іюня. Но въ этотъ день оно не состоялось. Въ началѣ засѣданія были доложены три совершенно одинаковыя бумаги, поступившія

---

[1]) Нужно замѣтить, что, въ виду спѣшности составленія объяснит. записки, мысль эта не получила достаточно яснаго выраженія и была развита въ самомъ засѣданіи думы 19 іюня.

отъ министровъ военнаго, морского и юстиціи. Всѣ три бумаги указывали на то, что „вопросъ объ отмѣнѣ смертной казни, направленный къ устраненію этой карательной мѣры не только по общеуголовнымъ законамъ, но и по уголовнымъ законамъ особеннымъ (воинскій и военно-морской уставы о наказаніяхъ), а также и по исключительнымъ законамъ, дѣйствующимъ въ военное время, при внутреннихъ возстаніяхъ, въ виду непріятеля и т. п., представляется въ высшей степени сложнымъ и требующимъ не только правильной установки общихъ основаній, которыя должны быть приняты въ отношеніи указаннаго наказанія, но и подробнѣйшаго соображенія съ отдѣльными категоріями преступныхъ дѣяній, нынѣ влекущихъ смертную казнь. Подобная работа не можетъ быть выполнена въ краткій срокъ, а потому въ отношеніи слушанія государственною думою проекта закона объ отмѣнѣ смертной казни желательно не отступать отъ мѣсячнаго срока, установленнаго ст. 56 учр. государственной думы".

Такимъ образомъ, совершенно очевидно, что ни морское, ни военное вѣдомство не считало въ то время возможнымъ поднимать вопросъ объ отводѣ по некомпетенціи, а оба признавали, что предположенія думы подлежатъ съ ихъ стороны обсужденію по существу.

Это обстоятельство особенно характерно при сопоставленіи съ тѣмъ, что при окончательномъ разсмотрѣніи законопроекта представитель морского министерства [1]) сталъ на иную точку зрѣнія и заявилъ, что „отмѣна смертной казни по воинскому и морскому уставу о наказаніяхъ должна составить предметъ особаго вопроса, подлежащаго разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ, опредѣленномъ военно-морскимъ судебнымъ уставомъ".

Ясно, что для такого отвѣта никакихъ „подробнѣйшихъ соображеній" не требовалось, и съ этой точки зрѣнія вопросъ вовсе не представлялся сложнымъ: по крайней мѣрѣ, военно-морской прокуроръ рѣшилъ его въ десяти словахъ, безъ всякой мотивировки. Но столь же ясно, что 23 мая ни военное, ни морское министерства не рѣшились сдѣлать ту ссылку на ст. 55 зак., которой они благополучно ограничились мѣсяцъ спустя.

Какъ бы то ни было, для думы было совершенно ясно, что въ данномъ вопросѣ министерства прибѣгаютъ попросту къ

[1]) Такова же была, повидимому, и точка зрѣнія военнаго министерства, представитель котораго въ засѣданіи 19 іюня не смогъ воспользоваться словомъ. См. ниже.

отпискамъ, желая во что бы то ни стало оттянуть рѣшеніе, не будучи въ состояніи высказаться за принятіе его въ положительномъ смыслѣ. Тѣмъ труднѣе, конечно, было положеніе тѣхъ кто и при такихъ условіяхъ долженъ былъ, раздѣляя справедливое негодованіе всей думы, все же продолжать настаивать на необходимости соблюденія законныхъ формъ и оспаривать возможность игнорированія правительственныхъ заявленій. Пренія приняли болѣе острый и страстный характеръ, чѣмъ въ засѣданіи 19 мая. Предсѣдатель вынужденъ былъ восемь разъ останавливать ораторовъ. Главная мысль тѣхъ, кто настаивалъ на немедленномъ разсмотрѣніи закона, заключалась, въ сущности говоря, въ томъ, что невозможно думать о „парламентскихъ формахъ“ въ то время, когда дѣло идетъ о человѣческой жизни. Подразумѣвалось какъ будто, что дума можетъ немедленно сдѣлать нѣчто такое, что остановитъ казни, и съ этой точки зрѣнія, конечно, весьма легко было обрушиться на тѣхъ, кто словно мѣшалъ думѣ совершить такой актъ. Отвѣчая на эти рѣчи, докладчикъ Набоковъ сказалъ: „Главное положеніе, которое поддерживается здѣсь разными аргументами,—что мы должны немедленно принять законопроектъ о смертной казни, а далѣе... Что далѣе—не говорилось. Что же далѣе дѣлать? Мы должны сообщить во всѣ суды, чтобы они нашимъ постановленіемъ руководствовались. Не знаю, насколько такой путь примѣнимъ, насколько онъ приведетъ къ цѣли...

Здѣсь говорилось, что мы предлагаемъ резолюцію, а страна ждетъ закона, и что мы, государственная дума, должны идти въ этомъ отношеніи революціоннымъ путемъ, потому что дума есть этапъ революціи. Я думаю, что если мы примемъ то, что здѣсь предлагалось, то это все таки будетъ не революція, а все та же резолюція. Вѣдь порядокъ передачи принятаго думой законопроекта въ государственный совѣтъ и восхожденіе его на утвержденіе Высочайшей власти – остается? Или же, быть можетъ, намъ рекомендуютъ игнорировать Верховную власть и государственный совѣтъ и дѣйствовать самостоятельно? Тогда мы не государственная дума, а нѣчто иное. Если же мы должны вносить законопроекты, которые опорочены въ самомъ началѣ, ибо то, что намъ предлагаютъ сдѣлать сейчасъ, поставлено внѣ рамокъ дѣйствующаго закона, и съ этой точки зрѣнія не есть начало закона, то это, я повторяю, по моему глубокому убѣжденію, будетъ ничто иное, какъ самая обыкновенная резолюція. Мы, дѣйствительно,

считаемъ, что нужна резолюція, но такая резолюція, которая не претендовала бы на значеніе закона, ибо такого значенія она фактически сейчасъ имѣть не можетъ".

Докладчику пришлось отвѣтить и на предложеніе вновь обратиться къ Верховной власти съ заявленіемъ о необходимости пріостановить исполненіе всѣхъ смертныхъ приговоровъ до разрѣшенія вопроса объ отмѣнѣ смертной казни въ порядкѣ законодательномъ. Говоря отъ имени партіи народной свободы, докладчикъ отнесся къ этому предложенію отрицательно. „Мы считаемъ, заявилъ онъ, что болѣе внушительно и категорически высказаться по этому поводу, чѣмъ мы высказались въ нашемъ адресѣ,— невозможно. Въ этомъ адресѣ мы единогласно заявили, что мы ждемъ нынѣ же пріостановленія всѣхъ смертныхъ приговоровъ. Въ этомъ ожиданіи мы обманулись; стало-быть, вновь возбуждать какія либо надежды въ этомъ отношеніи мы считаемъ опаснымъ и излишнимъ".

И на этотъ разъ, несмотря на разгаръ страстей, партіи народной свободы удалось удержать большинство. Предложенная ею формула перехода къ очереднымъ дѣламъ была принята думой. Формула гласила:

„Государственная дума, выслушавъ заявленія г.г. министровъ о препятствіяхъ, ими встрѣчаемыхъ, къ немедленному слушанію законопроекта объ отмѣнѣ смертной казни и признавая:

„что необходимость такой отмѣны единодушно признана русской наукой и русскимъ общественнымъ мнѣніемъ, и что рѣшеніе вопроса вполнѣ подготовлено редакціонной комиссіей по составленію уголовнаго уложенія;

„что, между тѣмъ, вслѣдствіе отсрочки въ разрѣшеніи столь неотложнаго вопроса могутъ имѣть и уже имѣли мѣсто новыя казни, единогласно осужденныя народнымъ представительствомъ;

„что дальнѣйшее исполненіе смертныхъ приговоровъ, объясняемое неподготовленностью министровъ, въ то время, когда само правительство уже приступило къ рѣшенію вопроса объ отмѣнѣ смертной казни, является попраніемъ основныхъ нравственныхъ началъ и въ глазахъ страны будетъ не актомъ правосудія, а убійствомъ,

„требуя пріостановки смертныхъ приговоровъ, переходитъ къ очереднымъ дѣламъ".

Засѣданіе 19 іюня, посвященное обсужденію законопроекта по существу, открылось обширной рѣчью докладчика—члена г. думы Кузьмина-Караваева.

Въ ней ораторъ остановился на обычныхъ доводахъ въ пользу сохраненія смертной казни и съ полной убѣдительностью доказалъ всю ихъ несостоятельность. Въ смертной казни ораторъ видѣлъ только пережитокъ. Останавливаясь на вопросѣ о политическихъ преступленіяхъ, докладчикъ говорилъ: „Неужели не ясно, что получаются въ громадномъ большинствѣ случаевъ, скажу, получаются всегда, неизбѣжно обратные результаты, что отъ этого негоднаго средства искорененія идей идеи получаютъ все большую и большую силу, все болѣе и болѣе крѣпнутъ, все болѣе и болѣе увеличивается число ихъ адептовъ". Касаясь далѣе вопроса о своевременности отмѣны смертной казни, докладчикъ спрашивалъ: „когда же наступитъ тотъ моментъ, что будетъ своевременнѣе, чѣмъ сейчасъ, отмѣнить смертную казнь? Мы живемъ въ эпоху революціи, что будетъ завтра, что будетъ черезъ недѣлю, черезъ мѣсяцъ,—никто на это отвѣтить не въ состояніи. Смѣна настроеній, смѣна теченій, смѣна личнаго торжества,—она можетъ наступить каждую минуту. Кто будетъ вынесенъ на верхъ власти, кто будетъ низвергнутъ,—мы не знаемъ. И въ этотъ моментъ неужели не своевременно отмѣнить смертную казнь? Неужели исторія не даетъ намъ достаточно примѣровъ того, что именно въ этотъ то моментъ нужно сдѣлать такъ, чтобы впредь не было убійствъ по закону, закономѣрныхъ убійствъ?"

Вслѣдъ за докладчикомъ говорилъ министръ юстиціи Щегловитовъ. Для того, чтобы правильно оцѣнить впечатлѣніе, произведенное его рѣчью, нужно имѣть въ виду, что въ теченіе того мѣсяца, который протекъ со дня внесенія законопроекта въ думу, молва упорно говорила о намѣреніи министерства юстиціи поддержать проектъ, поскольку идетъ рѣчь объ уголовномъ уложеніи и о предусмотрѣнныхъ въ немъ преступныхъ дѣяніяхъ, обложенныхъ смертной казнью. Оказалось, что эти ожиданія были совершенно ошибочны. Министръ юстиціи, заявляя, что „тѣ преступныя дѣянія, которыя по новому уголовному уложенію влекутъ за собою смертную казнь, являются посягательствами, направленными противъ главнѣйшихъ основъ всенародной жизни, а именно, противъ неприкосновенности особы монарха, внѣшней безопасности государства и прочности, незыблемости внутреннихъ основъ его устройства". Борьба съ этими преступленіями равносильна борьбѣ съ анархизмомъ, такъ какъ „отдѣленіе анархистовъ отъ воинствующихъ революціонныхъ дѣятелей представляетъ чрезвычайныя трудности. По выраженію одного изъ изслѣдователей анархизма,

революціонные соціалисты составляютъ гусеницу, а анархисты—бабочку, изъ нея образовавшуюся". Министръ, далѣе, упомянулъ о переживаемомъ времени, о совершающихся ежедневно на громадномъ пространствѣ Россіи „возмутительныхъ политическихъ посягательствахъ, уносящихъ въ могилу добросовѣстныхъ исполнителей своего служебнаго долга, охраняющихъ общественную безопасность", и заявилъ, что „отмѣна смертной казни для политическихъ преступленій при такихъ условіяхъ была бы равносильна отказу государства всемѣрно защищать своихъ вѣрныхъ слугъ". „Отмѣна смертной казни требуетъ, прежде всего, вполнѣ окрѣпшаго государственнаго порядка и установившагося успокоенія въ странѣ, при отсутствіи же этихъ условій подобная мѣра едва ли можетъ быть признана своевременной". Сославшись, далѣе, на высказанное 25 лѣтъ тому назадъ мнѣніе профессора Ф. ф.-Листа о томъ, что сохраненіе въ Россіи смертной казни „будетъ одобрено всѣми тѣми, для кого политическія соображенія имѣютъ бо́льшую цѣнность, чѣмъ болѣзненныя, хотя и навѣянныя идеальными стремленіями, гуманитарныя идеи", министръ выразилъ согласіе—отказаться отъ смертной казни за... карантинныя преступленія.

Вслѣдъ за министромъ юстиціи, слово было предоставлено главному военно-морскому прокурору, который ограничился, какъ выше замѣчено, формальнымъ отводомъ по ст. 55 осн. зак.

Къ двумъ указаннымъ правительственнымъ ораторамъ дума отнеслась довольно спокойно. Естественно, конечно, что послѣ мѣсячнаго ожиданія нельзя было безъ нѣкотораго раздраженія слушать аргументацію г. Щегловитова, ничего въ себѣ не заключавшую, кромѣ давно извѣстныхъ и избитыхъ доводовъ, для предъявленія которыхъ едва ли была необходимость въ продолжительныхъ размышленіяхъ. Столь-же естественно было такое раздраженіе, когда представитель военно-морского вѣдомства сообщилъ результаты своихъ четырехнедѣльныхъ думъ.

Но появленіе на трибунѣ главнаго военнаго прокурора генерала Павлова произвело такой взрывъ гнѣва и негодованія, что засѣданіе пришлось прервать и по возобновленіи его ген. Павлова уже въ залѣ не было. Рѣчью товарища министра внутреннихъ дѣлъ Макарова, заявившаго, что въ той постановкѣ, какую далъ вопросу думскій законопроектъ, онъ не имѣетъ отношенія къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ,—закончились объясненія правительственныхъ ораторовъ, выразившихъ съ полной

опредѣленностью непримиримо-отрицательное отношеніе правительства къ думскому проекту.

Несмотря на то, что съ точки зрѣнія думы вопросъ по существу былъ исчерпанъ, все же не было возможности оставить безъ возраженія рѣчь министра юстиціи. Члены государственной думы Набоковъ, Ледницкій, Родичевъ, Огневъ и Федоровскій поочередно останавливались на аргументаціи г. Щегловитова, подвергнувъ ее детальной критикѣ.

Членъ государственной думы Набоковъ указалъ, прежде всего на то обстоятельство, что отмѣна смертной казни за карантинныя преступленія—отмѣна, противъ которой министръ юстиціи не возражалъ,—никакого практическаго значенія бы не имѣла, такъ какъ самая угроза смертной казнью за эти преступленія также лишена была такого значенія.

Переходя затѣмъ къ прочимъ случаямъ, Набоковъ остановился на доводѣ, ссылающемся на т я ж е с т ь тѣхъ преступленій, за которыя уголовное уложеніе грозитъ смертной казнью. Этотъ доводъ несостоятеленъ прежде всего потому, что на самомъ дѣлѣ законодательство съ нимъ не считается. Самыя ужасающія, самыя гнусныя о б щ і я преступленія, по нашему законодательству, со времени Елизаветы Петровны не обложены смертною казнью. Но и по существу доводъ неубѣдителенъ. Если вѣрно, что смертная казнь—наказаніе нравственно недопустимое, единодушно осужденное и заклейменное и научной, и художественной литературой; если вѣрно, что она не удерживаетъ отъ преступленія, то ясно, что недостаточно отвѣтить ссылкой на „крайній“ характеръ этого средства. Ораторъ коснулся затѣмъ западно-европейской точки зрѣнія и указалъ, что она абсолютно непримѣнима къ русской системѣ, отказавшейся отъ смертной казни за общія преступленія, но сохранившей ее для преступленій политическихъ. Бороться съ анархизмомъ смертной казнью—это покушеніе съ негодными средствами.

Затѣмъ ораторъ остановился на тѣхъ статьяхъ нашего новаго уголовнаго уложенія, которыя угрожаютъ смертною казнью и выяснилъ, что raison d'être такой угрозы заключался исключительно въ тѣхъ условіяхъ абсолютизма, которыя существовали въ Россіи нынѣ и исчезли. По вопросу о распространеніи отмѣны на постановленія военно-уголовнаго законодательства ораторъ высказалъ свое убѣжденіе, что разъ законъ по принципіальнымъ соображеніямъ отмѣняетъ извѣстную карательную мѣру, она исчезаетъ

изъ законодательства и никакое судебное учрежденіе не можетъ его примѣнить. Въ заключеніе ораторъ указалъ на то, что доводамъ о необходимости отмѣнить смертную казнь ничего по существу не было противопоставлено.

Слѣдующій ораторъ, членъ думы Ледницкій, остановившись на заявленіяхъ министра юстиціи о томъ, что смертная казнь—единственное средство для борьбы съ анархистами, расшатывающими устои государственной власти, спрашивалъ: „Развѣ мы не видимъ, какъ поступаютъ съ тѣми чиновными анархистами, которые своими руками гораздо больше расшатываютъ устои государственной власти и государственнаго организма, чѣмъ анархисты, выводимые министромъ юстиціи изъ соціалистовъ; какъ поступаютъ съ тѣми, которые, оставаясь на постахъ государственныхъ дѣятелей, устраивали погромы“.

Далѣе ораторъ въ пламенныхъ выраженіяхъ напоминалъ о тѣхъ борцахъ за свободу, которые за сто лѣтъ русской исторіи сложили свои головы на плаху. Наконецъ, онъ коснулся ужаса судебныхъ ошибокъ при назначеніи смертной казни,—ошибокъ тѣмъ болѣе возможныхъ, когда правосудіе ввѣряется органамъ, мало пригоднымъ для отправленія судебныхъ функцій.

По окончаніи общихъ сужденій, съ переходомъ къ постатейному, возникли пренія по вопросу о томъ, включать ли во вторую статью закона указаніе на тѣ спеціальные законы (воинскій и военно-морской уставъ о наказаніяхъ), на которые должна быть распространена отмѣна смертной казни. Послѣ непродолжительнаго обмѣна мнѣній, вопросъ былъ рѣшенъ положительно. Затѣмъ, по вопросу о дальнѣйшемъ направленіи дѣла была принята резолюція въ редакціи, предложенной предсѣдателемъ думы. Мотивирована она была членомъ думы Набоковымъ въ такихъ выраженіяхъ [1]): „Согласно ст. 57 учр. гос. думы, если дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданіи новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ думу подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, думою можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды. Изъ того,

[1]) Приводимъ эту мотивировку въ виду того практическаго значенія, которое она можетъ имѣть въ случаѣ оставленія безъ измѣненія ст. 57 учр. гос. думы.

что г.г. министры удалились, и изъ тѣхъ заявленій, которыя они сдѣлали, явствуетъ, что они не намѣрены составлять законопроекта на основаніи положеній, принятыхъ думой. Поэтому, дума должна передать этотъ законопроектъ въ комиссію 15-ти, чтобы во время того перерыва, который угодно будетъ думѣ назначить, законопроектъ былъ бы окончательно редактированъ и внесенъ на окончательное второе разсмотрѣніе государственной думы.

Съ предложеніемъ этимъ дума согласилась. Послѣ перерыва, продолжавшагося около часу, комиссія 15-ти представила докладъ такого содержанія:

„Въ исполненіе постановленія государственной думы, состоявшагося 19 іюня 1906 года, комиссія 15-ти того же 19 іюня въ 9 часовъ вечера образовала засѣданіе по законопроекту объ отмѣнѣ смертной казни. Въ комиссіи участвовали: товарищъ предсѣдателя Кузьминъ-Караваевъ, секретарь Новодворскій и члены комиссіи: Брамсонъ, Винаверъ, М. Ковалевскій, Котляревскій, Острогорскій, Петражицкій, Гредескулъ, Ледницкій.

„Послѣ обмѣна взглядовъ между членами комиссіи, предсѣдательствующій поставилъ на голосованіе вопросъ о томъ, въ какой формѣ и съ какими измѣненіями отъ текста основныхъ положеній, принятыхъ государственной думой, слѣдуетъ изготовить проектъ объ отмѣнѣ смертной казни. По разрѣшеніи этого вопроса комиссія единогласно постановила внести въ государственную думу законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни въ точномъ, безъ всякихъ измѣненій, воспроизведеніи въ немъ текста основныхъ положеній, принятыхъ государственной думой въ засѣданіи сего числа.

„Въ виду этого, комиссія имѣетъ честь предложить государственной думѣ нижеслѣдующій законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни.

Проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни.

„Статья 1-ая. Смертная казнь отмѣняется.

„Статья 2-ая. Во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами (уголовное уложеніе, уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, воинскій и военно-морской уставы о наказаніяхъ) установлена смертная казнь, она замѣняется непосредственно слѣдующимъ по тяжести наказаніемъ.

„За предсѣдателя комиссіи 15-ти В. Кузьминъ-Караваевъ. Члены комиссіи: М. Винаверъ, Л. Петражицкій, Ник. Гредескулъ,

М. Острогорскій, П. Новгородцевъ, Влад. Набоковъ, С. Котляревскій, А. Ледницкій, Л. Брамсонъ, М. Ковалевскій. Секретарь комиссіи Фр. Новодворскій".

Этотъ текстъ разсмотрѣнъ также редакціонной комиссіей, которая предлагаетъ съ своей стороны принять ее безъ всякихъ измѣненій. Комиссія 15 - ти настаиваетъ на спѣшности разсмотрѣнія настоящаго законопроекта».

Безъ преній и единогласно дума сперва признала спѣшность, а вслѣдъ затѣмъ и самый законопроектъ— первое дѣтище законодательнаго творчества первыхъ русскихъ народныхъ представителей.

Дальнѣйшая судьба закона извѣстна. Поступивъ въ государственный совѣтъ, онъ въ концѣ іюня подвергся тамъ предварительному разсмотрѣнію, причемъ въ преніяхъ приняли участіе какъ сторонники, такъ и противники отмѣны. Послѣдніе, повидимому, численно преобладали [1]), если судить по составу той комиссіи, которая была по окончаніи преній избрана для обсужденія вопроса по существу. Насколько извѣстно, комиссія эта еще не приступила къ своимъ занятіямъ, когда послѣдовалъ роспускъ думы, а вслѣдъ затѣмъ и гос. совѣта.

* * *

19-го іюня первая государственная дума единогласно вотировала отмѣну смертной казни. 9 іюля она была распущена. 20 августа были учреждены военно - полевые суды. До средины декабря по ихъ приговорамъ было казнено болѣе пятисотъ пятидесяти лицъ, въ томъ числѣ множество несовершеннолѣтнихъ.

Такъ отвѣтило русское правительство первымъ народнымъ представителямъ.

В. Набоковъ.

---

[1]) Н. С. Тегацевъ, произнесшій блестящую рѣчь въ пользу отмѣны смертной казни, въ ноябрьской книжкѣ „В. Европы" за 1906-ой г. подвергъ обстоятельному разбору и уничтожающей критикѣ всѣ доводы, высказанные въ совѣтѣ.

Проектъ закона о собраніяхъ.

Изъ цѣлой серіи разработанныхъ проектовъ о свободахъ законопроекту о свободѣ собраній одному, если не считать закона о личной неприкосновенности, выпало на долю пройти сквозь горнило думской критики. По поводу этого проекта, внесеннаго въ государственную думу за подписью 33 членовъ, столкнулись различные взгляды на гражданскую свободу.

Проектъ о свободѣ собраній, разсмотрѣнный въ думѣ, былъ составленъ задолго до ея созыва. Онъ родился въ глубинѣ земскихъ съѣздовъ. Съ открытіемъ дѣятельности государственной думы этотъ проектъ былъ сданъ въ законодательную комиссію партіи народной свободы. Несмотря на свою относительную несложность, проектъ подвергся обсужденію комиссіи въ нѣсколькихъ засѣданіяхъ съ привлеченіемъ къ участію еще и посторонникъ спеціалистовъ по государствовѣдѣнію. Затѣмъ проектъ былъ внесенъ въ парламентскую фракцію партіи народной свободы, которая посвятила ему три засѣданія и подвергла довольно существеннымъ исправленіямъ. Здѣсь была выброшена изъ проекта сложная и своеобразная система судебной защиты свободы собраній отъ произвола администраціи; признано было, что гарантія противъ административнаго произвола должна быть предметомъ особаго закона, а не являться привѣскомъ къ каждому закону о гражданской свободѣ.

Послѣ такой продолжительной подготовки законопроектъ былъ внесенъ въ государственную думу 29 мая и только 16 іюня могла дума приступить, наконецъ, къ его обсужденію по вопросу о направленіи дѣла.

Проектъ о свободѣ собраній состоитъ изъ слѣдующихъ 12 статей.

Въ основу его были положены слѣдующія начала.

I. Считая, что для страны, вступающей на почву самодѣятельности, необходима возможно широкая свобода собраній, составители проекта держались того взгляда, что ограниченіе этой свободы должно

обусловливаться не опасностью собраній для видовъ правительства (точка зрѣнія полицейскаго государства), а опасностью собраній для другихъ видовъ свободы (точка зрѣнія правового государства). Свобода собраній не должна служить препятствіемъ для свободы передвиженія,—отсюда ограниченіе по мѣсту собраній, на улицахъ и площадяхъ, притомъ условно, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію (§ 4), и безусловно на полотнѣ желѣзныхъ дорогъ (§ 3). Свобода собраній не должна стоять въ противорѣчіи со свободою мнѣнія законодательныхъ органовъ,—отсюда ограниченіе по мѣсту—вблизи думы или Государя Императора (2). Свобода собраній не должна мѣшать свободѣ слова собравшихся,—отсюда запрещеніе являться на собраніе въ оружіи (§ 1). Свобода собраній не должна угрожать чьей-либо личной или имущественной неприкосновенности,—отсюда право администраціи закрыть собраніе, если оно приметъ характеръ, непосредственно угрожающій общественной безопасности (§ 10).

II. Признавая, что усмотрѣнію администраціи не можетъ быть предоставленъ вопросъ о возможной опасности предполагаемаго собранія, составители проекта отвергли мѣры предупрежденія предполагаемой опасности и допустили лишь мѣры пресѣченія обнаруженной опасности. Почти всюду въ Европѣ господствуетъ система предварительныхъ разрѣшеній, которая прежде распространялась на всѣ виды собраній (франц. законы 1852 и 1868 г.г.), а въ настоящее время на собранія подъ открытымъ небомъ (Пруссія 1850, Австрія 1867). И только во Франціи, въ 1881 г., законодатель окончательно отрѣшился отъ требованія предварительныхъ разрѣшеній съ замѣною ихъ требованіемъ заявленія. Составители русскаго законопроекта стали именно на эту послѣднюю точку зрѣнія, отвергли совершенно концессіонную систему и приняли систему явочную (§ 6). При этомъ упущеніе заявленія не даетъ право администраціи закрыть собраніе, состоявшееся безъ предварительнаго заявленія, и угрожаетъ лишь устроителямъ денежнымъ штрафомъ. Оставаясь вѣрными взгляду, что свобода собраній не должна подвергаться стѣсненіямъ тамъ, гдѣ не предвидится стѣсненія для иныхъ интересовъ, составители проекта признали излишнимъ предварительное заявленіе для деревни (§ 7).

III. Выбирая между системою тайнаго и яснаго наблюденія, составители проекта отдали предпочтеніе второй. Администрація, если бы ей былъ закрытъ доступъ на собранія, нашла бы возможность слѣдить за ними при помощи тайныхъ агентовъ. Открывая

же доступъ представителю администраціи на собранія, дѣлая его, благодаря форменной одеждѣ (§ 9), явнымъ для всѣхъ присутствующихъ, составители проекта дѣлали именно это уполномоченное лицо отвѣтственнымъ за вѣрность офиціальной передачи всего, происходившаго на собраніи.

IV. Отрицая мѣры предупрежденія, составители законопроекта должны были дать администраціи возможность пресѣченія собранія, угрожающаго общественной безопасности (§§ 10 и 11). Здѣсь заключалась наибольшая трудность опредѣлить тотъ моментъ, когда собраніе не можетъ быть болѣе терпимо по тому характеру, который оно приняло. Дѣятельности органовъ администраціи, по самому ея существу, свойственно усмотрѣніе. Задача законодателя—въ томъ, чтобы поставить этому усмотрѣнію законныя рамки и установить отвѣтственность органовъ администраціи за мѣры, несоотвѣтствующія той цѣли, какую они должны были преслѣдовать. Внося моментъ «непосредственной» угрозы общественной безопасности, составители проекта полагали, что этимъ выраженіемъ они заставляли администрацію осторожнѣе относиться къ закрытію собраній во избѣжаніе отвѣтственности.

Законопроектъ былъ поставленъ на обсужденіе государственной думы, по вопросу о направленіи, 16 іюня. Докладчикъ отъ лица членовъ думы, внесшихъ проектъ, Г. Ф. Шершеневичъ, познакомилъ съ основными принципами проекта, предложилъ передать его въ особую комиссію для изготовленія проекта въ окончательной формѣ, согласно основнымъ положеніямъ, представленнымъ на разсмотрѣніе.

Обсужденіе проекта закона о собраніяхъ вызвало оживленную полемику. Были выдвинуты возраженія какъ принципіальнаго, такъ и частнаго характера.

Основное возраженіе послѣдовало со стороны соціалъ-демократической фракціи.

Представители этого направленія высказались принципіально противъ всякой регламентаціи свободы собраній по тремъ основнымъ соображеніямъ. Во-первыхъ, законодательная дѣятельность не можетъ быть дѣломъ нынѣшней государственной думы, это задача только будущаго учредительнаго собранія, опирающагося на революціонныя народныя массы. Поэтому составленіе подробныхъ законопроектовъ въ думѣ—излишняя трата времени. Для соціалъ-демократовъ важно лишь показать народу, какъ правительство отказываетъ его представителямъ въ ихъ требованіяхъ (Джапаридзе).

Во-вторыхъ, всякая регламентація собраній есть ни что иное, какъ недовѣріе къ народу. Народъ, особенно русскій народъ, доказалъ своею борьбою всю свою политическую зрѣлость и потому достоинъ полной неограниченной свободы. Онъ самъ сумѣетъ устроиться такъ, чтобы его собранія не нарушали ничьихъ интересовъ. Всякое недовѣріе къ способности народа обойтись безъ регламентаціи составляетъ точку зрѣнія стараго режима (Жорданія). Въ-третьихъ, регламентація собраній дастъ администраціи средство стѣснять свободу, что доказывается всѣмъ опытомъ. Если полиція пользуется всякимъ поводомъ, чтобы ограничить возможность собираться, то не нужно прибѣгать къ регламентаціи, потому что это только создаетъ благопріятные для полиціи поводы (Савельевъ, Ершовъ).

Отъ себя соціалъ-демократическая партія выдвинула два проекта о свободѣ собраній, удовлетворяющихъ ихъ принципіальной точкѣ зрѣнія. Проектъ Джепаридзе состоитъ изъ двухъ статей: въ первой провозглашается свобода собраній, во второй устанавливается наказаніе для полиціи за всякое посягательство на свободу собраній. Въ проектѣ Жорданія къ этимъ двумъ тезисамъ присоединяется еще третій: «отмѣняются всѣ законы, стѣснявшіе свободу собраній».

Такая постановка вопроса вызвала принципіальныя возраженія.

Революціонная точка зрѣнія при обсужденіи законопроекта въ такомъ собраніи, какъ государственная дума, неумѣстна. При революціи жизнь выступаетъ изъ береговъ закономѣрности, революціонный образъ дѣйствій переступаетъ черезъ законы, опрокидываетъ ихъ, а потому законы могутъ составляться въ революціонную эпоху, но они не могутъ составляться для революціонной эпохи (Гредескулъ). Соціалъ-демократы противорѣчатъ себѣ, когда, ставъ на такую революціонную точку зрѣнія, въ то же время предлагаютъ контръ-проекты и критикуютъ внесенный проектъ со стороны частностей. Съ точки зрѣнія революціонной, можетъ быть рѣчь только о сверженіи власти однихъ и врученіи ее другимъ, на долю которыхъ и выпадетъ законодательное творчество. Съ такой точкой зрѣнія нельзя соучаствовать въ законодательной дѣятельности нынѣшней думы (Шершеневичъ).

По поводу второго замѣчанія соціалъ-демократовъ было высказано что отрицаніе регламентаціи собраній во имя неограниченной свободы противорѣчитъ сущности правового порядка. Неограниченнаго права собраній не можетъ быть потому, что неограниченнаго права вообще нѣтъ, такъ какъ всякое право разграничиваетъ интересы (Шершеневичъ). Мало провозгласить принципъ свободы, хотя это и благодарная задача, необходимо еще указать и мѣру ея, и ея границы

(Котляревскій). Требованіе неограниченнаго довѣрія къ народу сводится опять таки къ отрицанію необходимости юридическихъ нормъ. Если въ дѣлѣ собраній народъ можетъ быть предоставленъ самому себѣ, то и въ другихъ областяхъ надо устранить вмѣшательство права. Но это уже точка зрѣнія не соціалъ-демократическая, а анархическая, на которую явно сходитъ парламентская фракція (Гредескулъ).

Наконецъ, стремленіе устранить совершенно администрацію въ допускаемыхъ ею произвольныхъ актахъ есть смѣшеніе вопроса о задачахъ администраціи съ критикою нынѣшней администраціи. Изъ того, что наша администрація плоха, вытекаетъ логически только то, что надо позаботиться, чтобы будущая администрація, которой придется имѣть дѣло съ народными собраніями, была лучше, а не отрицать вообще администрацію (гр. Гейденъ). Усмотрѣніе администраціи надо сократить, поставить въ болѣе опредѣленныя рамки, но нельзя серьезно говорить о совершенномъ уничтоженіи административнаго усмотрѣнія, потому что исполнительная власть не можетъ быть простымъ механизмомъ. Административное усмотрѣніе останется и въ государствѣ соціалъ-демократовъ (Кокошкинъ).

Поэтому принципіальное отрицаніе со стороны соціалъ-демократической фракціи внесеннаго законопроекта о собраніяхъ, несомнѣнно дающаго весьма широкую свободу, не вяжется съ соціалъ-демократическимъ міровоззрѣніемъ и производитъ впечатлѣніе чего-то искусственнаго, неискренняго, можно сказать даже фальшиваго (Петражицкій).

Въ частности по поводу проектовъ, внесенныхъ соціалъ-демократами, было указано, что они вовсе не достигаютъ той цѣли, на которую расчитаны. Прежде всего, третій пунктъ проекта Жорданія открываетъ просторъ въ толкованіи того, что отмѣняется и что сохраняется изъ стараго законодательства, стѣснявшаго собранія. Если ограничимся принципіальнымъ провозглашеніемъ права собраній, не идущимъ дальше манифеста 17 октября, то надо считаться съ тѣмъ, что границы осуществленія свободы будутъ все же установлены практикой. Суды, при разсмотрѣніи жалобъ на допущенныя администраціей стѣсненія собраній, должны будутъ считаться съ обязанностью той же администраціи имѣть наблюденіе за общественнымъ порядкомъ. Оправдательные приговоры надъ чинами полиціи и послужатъ въ будущемъ границею свободы собраній (Шершеневичъ)

Сторонникомъ соціалъ-демократической точки зрѣнія выступилъ

проф. М. М. Ковалевскій, членъ партіи демократическихъ реформъ, заявившій, что въ Англіи и Америкѣ въ теченіе 200 лѣтъ вопросъ о правѣ собраній рѣшается положительно въ томъ же смыслѣ, въ какомъ предлагали рѣшить его члены соціалъ-демократической партіи. Ссылаясь на книгу Дайси, ораторъ указывалъ, какъ широко поставлена свобода собраній въ Англіи, гдѣ она вовсе не подвергалась законодательной регламентаціи. Изъ двухъ системъ отношенія къ собраніямъ, системъ континентальной и англо-американской, ораторъ высказался за послѣднюю, а потому и противъ проекта, построеннаго на началахъ, принятыхъ континентальными законодательствами.

Поддержка такого виднаго представителя науки государственнаго права, какъ М. М. Ковалевскій, была встрѣчена весьма сочувственно соціалъ-демократами.

Но видимое совпаденіе точекъ зрѣнія соціалъ-демократовъ и проф. Ковалевскаго оказалось основаннымъ на глубокой ошибкѣ (Винаверъ). Соціалъ-демократы внесли предложеніе издать законъ о собраніяхъ въ двухъ или трехъ статьяхъ общаго характера, тогда какъ въ Англіи вовсе нѣтъ такого закона, который бы признавалъ за гражданами право собираться. Въ Англіи, однако, свобода собраній подвергается юридическимъ ограниченіямъ, которыя обязаны своимъ происхожденіемъ не законодательному, а судебно-административному источнику. И эта правовая регламентація мало чѣмъ уступаетъ континентальнымъ законодательствамъ. Ссылаясь на того же Дайси, оппоненты М. М. Ковалевскаго (Кокошкинъ, Винаверъ и Шершеневичъ) указывали, что почти всѣ §§ проекта приняты англійскимъ обычнымъ правомъ. Запрещеніе являться вооруженнымъ, собираться на улицахъ, вблизи резиденціи короля или парламента,—все это свойственно и англійскому праву. Въ случаѣ особенно многолюдныхъ митинговъ установился обычай предупреждать заблаговременно полицію о предполагаемомъ собраніи. Въ дѣлѣ закрытія собраній администраціи предоставлена огромная сфера усмотрѣнія, потому что то, что понимается въ Англіи подъ именемъ «незаконнаго сборища», подлежащаго прекращенію, хотя бы принудительному, далеко оставляетъ за собой скромную редакцію § 10 проекта, которая указываетъ на непосредственную угрозу общественной безопасности, какъ поводъ къ закрытію собранія.

Если бы регламентацію англійскаго права облечь въ форму закона, то это была бы далеко не та неограниченная свобода, которой желаютъ соціалъ-демократы. Отказаться же вовсе отъ законо-

дательной регламентаціи и, слѣдуя примѣру Англіи, предоставить вопросъ обычному праву,—чрезвычайно опасно. Можно ли сказать, что обычаи, развиваясь въ атмосферѣ нашей административной практики, дадутъ подобіе англійской системы, а не что-нибудь гораздо худшее? (Винаверъ).

Такова принципіальная сторона преній по вопросу о свободѣ собраній. Обратимся къ частнымъ замѣчаніямъ, сдѣланнымъ по адресу внесеннаго законопроекта.

Первая статья вызвала мало возраженій. Указывалось лишь на то, что слово «мирно» недостаточно точно, а, съ другой стороны, слова «безъ оружія» могутъ подать поводъ къ обыску собравшихся (Масловъ, Брамсонъ). На послѣднее замѣчаніе послѣдовало возраженіе, что ни одно законодательство, ставящее такое условіе, не допускаетъ обыска, что его, конечно, не имѣли въ виду составители проекта, и что законопроектъ о собраніяхъ предупреждаетъ лишь явное вооруженіе (Кокошкинъ).

Больше замѣчаній вызвала статья вторая. Указывалось на то, что, благодаря запрещенію собираться около думы или дворца, огромный районъ въ Петербургѣ исключается изъ числа мѣста собраній (Ершовъ). Съ принципіальной стороны послѣдовало замѣчаніе, что народные представители должны найти въ себѣ достаточно мужества и стойкости, чтобы отстаивать свои мнѣнія, не взирая на волнующуюся толпу (кн. Баратовъ). Съ другой стороны, говорили, что никакой опасности отъ народа для думы быть не можетъ, такъ какъ кто же придетъ спасать думу въ случаѣ насилія надъ представителями, какъ не тотъ же народъ, отъ котораго хотятъ отгородиться (Рамишвили). Противъ такой критики возражали, что мѣстность съ верстой въ радіусѣ такъ незначительна по сравненію съ огромнымъ пространствомъ Россіи, что трудно видѣть въ ст. 2 серьезное стѣсненіе для русскихъ гражданъ. Стойкость народныхъ представителей, конечно, великое качество души, но не къ чему подвергать его напрасному испытанію (Шершеневичъ). Нельзя говорить о народѣ, какъ о цѣломъ. Часть народа, пославшая депутатовъ несомнѣнно готова ихъ поддержать, но есть и такія части, которыя не прочь были бы разгромить думу. Со стороны случайной уличной толпы, которую никакъ не слѣдуетъ отождествлять съ народомъ, можетъ идти по адресу депутатовъ не только спасеніе, но и угроза. Во всякомъ случаѣ, необходимо обезпечить полную свободу мнѣнія народныхъ представителей, отстраняя всякое возможное давленіе (Винаверъ).

Особенно сильное нападеніе со стороны оппонентовъ произведено было на ст. 3. Въ запрещеніи собираться на полотнѣ жел. дороги былъ усмотрѣнъ даже злой умыселъ лишить рабочихъ возможности собираться (Савельевъ). Если подъ полотномъ понимать всю полосу земли, принадлежащую желѣзной дорогѣ, то желѣзнодорожные рабочіе, наиболѣе сознательная часть пролетаріата и наиболѣе грозная по своему оружію борьбы,—фактически лишена была бы возможности устраивать собранія (Бусловъ). Если содержащееся въ ст. 3 ограниченіе имѣетъ въ виду опасность для собравшихся отъ незамѣтно надвигающагося поѣзда, то рабочіе не дѣти и въ такой опекѣ не нуждаются. А если цѣль ограниченія въ томъ, чтобы ради интереса предвиженія воспрепятствовать задержанію поѣздовъ, то непонятно, почему интересъ ѣдущихъ долженъ быть поставленъ выше интереса собравшихся, напр., стачечниковъ (кн. Баратовъ).

Если бы понимать подъ полотномъ всю полосу земли, отчужденной подъ надобности желѣзной дороги, то установленное ст. 3 ограниченіе было бы чрезмѣрно и не оправдывалось бы самою идеею законопроекта. Но подъ полотномъ составители проекта, согласно терминологіи желѣзнодорожнаго устава, понимали только полосу земли подъ рельсами (Шершеневичъ). Когда сталкивается общій интересъ желѣзнодорожнаго сообщенія и частный интересъ группы лицъ, составляющихъ данное собраніе,—ясно само собой, который интересъ долженъ уступить другому. Интересъ свободы собранія долженъ склониться предъ интересомъ свободы передвиженія (Винаверъ, Кокошкинъ). Притомъ, едва ли какими-либо разумными основаніями можно объяснить стремленіе образовать собраніе именно на самыхъ рельсахъ, когда мѣсто можетъ быть найдено здѣсь же, въ нѣсколькихъ саженяхъ отъ шпалъ.

Не менѣе рѣшительны были нападки на ст. 4. Возраженія были направлены и на формулировку статьи, и на содержаніе ея по существу. Съ первой точки зрѣнія указывалось, что, по буквальному смыслу, на площадяхъ и улицахъ совершенно невозможно собираться, потому что собраніе всегда можетъ мѣшать проѣзду на рысакахъ, и притомъ сужденіе о возможности собранія всецѣло остается въ рукахъ полиціи. По существу же высказывался взглядъ, что подобное ограниченіе способно быть оправдано только недовѣріемъ къ народу, который будто бы не пойметъ необходимости не мѣшать передвиженію (Брамсонъ). Площади и улицы—это единственныя мѣста, гдѣ только и могутъ собираться рабочіе, не

обладающіе средствами для того, чтобы нанимать особыя для этой цѣли помѣщенія (Ершовъ). Такое ограниченіе равносильно совершенному запрещенію для пролетаріата собираться для обсужденія своихъ нуждъ (Лунинъ).

Противъ этихъ замѣчаній возражали, что текстъ ст. 4 совершенно ясенъ, но что, конечно, полиціи предоставляется признавать собраніе препятствующимъ передвиженію, и не непремѣнно на рысакахъ, но и на обыкновенныхъ телѣгахъ. Безъ предоставленія администраціи доли усмотрѣнія сама администрація не имѣетъ смысла (Кокошкинъ). Конечно, устанавливаемое закономъ ограниченіе свободы собраній въ отношеніи мѣста тяжелѣе всего отражается на пролетаріатѣ, но это вытекаетъ не изъ какого-либо умысла противъ рабочихъ, не изъ желанія поставить ихъ въ худшее юридическое положеніе, а изъ экономическаго ихъ положенія, изъ различнаго положенія классовъ (Гредескулъ). Если мы остаемся при старомъ порядкѣ, то новый законъ не дастъ выхода, при обновленіи же строя, новая администрація, надо думать, не станетъ мѣшать рабочимъ собираться на площадяхъ, когда очевидно, что проѣздъ и проходъ не терпятъ сколько-нибудь серьезнаго препятствія отъ толпы (гр. Гейденъ).

Ст. 5 возбудила споръ по слѣдующему основанію. Одинъ изъ оппонентовъ (Ершовъ) указалъ, что, въ виду требованія заявки за 24 часа до собранія (ст. 6), рабочіе оказываются не въ состояніи собраться сейчасъ же на дворѣ фабрики, какъ только произойдетъ возбудившій ихъ случай, напр., увольненіе рабочаго. На это докладчикъ замѣтилъ, что собраніе рабочихъ на дворѣ фабрики, на которой они работаютъ, не можетъ считаться публичнымъ, пока оно не сопровождается открытіемъ доступа для постороннихъ. Противъ такого разъясненія указывали, что подобное толкованіе не соотвѣтствуетъ тексту ст. 5 (Брамсонъ, Галецкій).

Ст. 6, устанавливающая необходимость предварительнаго заявленія за 24 часа до собранія, вызвала сильное недовольство, какъ по продолжительности этого срока, такъ и по его нецѣлесообразности вообще.

Прежде всего, статья вызвала нѣкоторыя недоразумѣнія, объясняемыя недостаточнымъ знакомствомъ съ текстомъ ст. 6, такъ, напр., высказывалось, будто невыполненіе этого требованія даетъ полиціи право разогнать собраніе, тогда какъ въ дѣйствительности проступокъ этотъ влечетъ лишь штрафъ. Суточный срокъ признанъ былъ почти всѣми оппонентами чрезвычайно большимъ, а

потому стѣснительнымъ. Когда страна живетъ въ особенно повышенномъ темпѣ, нельзя ждать долго, является желаніе немедленно обмѣняться мыслями. Слѣдуетъ замѣтить, что составители проекта не настаивали именно на 24 часахъ и готовы были его сократить (Винаверъ, Кокошкинъ), но отстаивали необходимость оповѣщенія полиціи, которая обязана принять мѣры въ виду значительнаго скопленія народа, можетъ быть, даже непосредственно въ интересахъ самихъ собравшихся.

Ст. 7, какъ чисто отрицательная, споровъ не создала, если не считать замѣчанія по поводу опредѣленія пятиверстнаго разстоянія (Ершовъ). Точно также и ст. 8, какъ возлагающая обязанности на полицію, возраженій не вызвала.

Замѣчанія по поводу ст. 9 находятся въ связи съ замѣчаніями общаго характера, отрицающими административное вмѣшательство въ жизнь народа въ какой бы то ни было формѣ.

Большія затрудненія вызвала ст. 10. Сами составители, отвергая необходимость предварительнаго разрѣшенія, не могли не признать необходимости для полиціи принимать мѣры пресѣченія, когда собраніе принимаетъ характеръ, несовмѣстный съ интересами общественнаго порядка. Но они сами признавали трудность формулировки того момента, когда собраніе отъ обмѣна мыслями готовится перейти къ дѣйствію и когда вмѣшательство полиціи необходимо, чтобы не дать собранію перейти къ дѣйствію, угрожающему чьей либо личной или имущественной безопасности. Всѣ оппоненты находили, что въ предложенной формулировкѣ сама свобода собраній находится въ большой опасности, такъ какъ усмотрѣнію полиціи предоставлено оцѣнивать обстоятельства, непосредственно угрожающія общественной безопасности. Находили, что эта формулировка вполнѣ соотвѣтствуетъ нынѣ дѣйствующему закону 4 марта. Предлагалось редактировать эту статью въ томъ смыслѣ, что полиція вмѣшивается, когда опасное событіе уже произошло, напр., когда въ самомъ собраніи произойдетъ серьезная свалка (Лунинъ), или же вовсе уничтожить статью, отвергая тѣмъ за полиціей вовсе право закрывать собранія (Масловъ, Рамишвили).

Составители проекта, признавая трудность формулировки, замѣтили, однако, что никто изъ оппонентовъ не нашелъ болѣе удобной формулы, а выбросить статью совершенно невозможно, потому что это несовмѣстимо съ элементарными условіями общежитія.

Ст. 11 и 12 не вызвали особыхъ замѣчаній.

При обсужденіи §§ представленнаго проекта, нѣкоторые изъ членовъ думы указали на пропуски въ проектѣ, по ихъ мнѣнію, весьма существенные. Такъ, г. Ледницкій замѣтилъ, что въ виду стѣсненій, испытываемыхъ различными національностями при пользованіи роднымъ языкомъ, желательно было бы упомянуть въ проектѣ, что собранія могутъ происходить на какомъ угодно языкѣ, въ зависимости отъ желанія самихъ собравшихся. По примѣру французскаго законодательства, гг. Брамсонъ и М. М. Ковалевскій находили необходимымъ постановить, что всякое собраніе должно избрать изъ своей среды бюро, на которомъ и лежитъ обязанность наблюденія за порядкомъ. Наконецъ, г. Новодворскій предложилъ обязать уполномоченное начальникомъ полиціи лицо предъявить собранію или его бюро письменный приказъ о его закрытіи.

Несмотря на то, что соціалъ-демократы и М. М. Ковалевскій высказались противъ передачи проекта въ комиссію для переработки въ окончательный законопроектъ, государственная дума огромнымъ большинствомъ высказалась за избраніе комиссіи.

Такая комиссія была выбрана въ составѣ 11 слѣдующихъ лицъ Винаверъ, Джепаридзе, М. Ковалевскій, Кокошкинъ, Лунинъ, Недоносковъ, Падеревскій, Скворцовъ, З. Френкель, Шрагъ и Шершеневичъ. Комиссія имѣла три засѣданія: 1, 3 и 6 іюля. Предсѣдателемъ комиссіи былъ избранъ Шрагъ, секретаремъ Падеревскій и докладчикомъ Шершеневичъ.

Послѣ интересныхъ и оживленныхъ преній комиссія приняла четыре слѣдующихъ параграфа.

§ 1. Россійскіе граждане вольны устраивать собранія, какъ въ закрытомъ помѣщеніи, такъ и подъ открытымъ небомъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

§ 2. Допускаются собранія на площадяхъ и улицахъ, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію.

§ 3. Воспрещаются собранія на рельсовомъ пути.

§ 4. Воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ, въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора и отъ мѣста засѣданій государственной думы.

На этомъ моментѣ труды комиссіи были прерваны роспускомъ государственной думы.

Г. Шершеневичъ.

Проектъ закона о союзахъ.

Въ самой тѣсной связи съ проектомъ закона о собраніяхъ находится проектъ закона о союзахъ. Оба проекта одновременно и параллельно разрабатывались партіей народной свободы, сперва въ законодательной комиссіи центральнаго комитета партіи, потомъ въ ея парламентской фракціи. Такая постановка вопроса представляется единственно правильной. Законы о собраніяхъ и союзахъ это-двѣ стороны одной и той же соціально-политической задачи. Тѣ цѣли, въ интересахъ которыхъ должна быть допущена свобода собраній, могутъ въ полной мѣрѣ достигаться въ томъ только случаѣ, если рядомъ съ этой свободой будетъ признаваться и свобода союзовъ, такъ какъ широкое использованіе права собраній невозможно безъ широкой организаціи союзовъ. Организуемыя отдѣльными частными лицами, собранія неизбѣжно должны носить нѣсколько случайный характеръ и потому не могуть получить достаточно широкаго распространенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ законодательство, допускающее свободу собраній, не имѣетъ основаній отказывать гражданамъ въ свободѣ союзовъ, такъ какъ та и другая свобода покоятся на одномъ и томъ же принципѣ: признаніи за гражданами права на самодѣятельность, какъ въ сферѣ индивидуальной такъ и коллективной дѣятельности, совмѣстно съ другими гражданами. Поэтому въ общихъ своихъ чертахъ судьба той и другой свободы всюду одна и та же. Долгое время французское законодательство и практика даже не достаточно точно ихъ различали. Съ точки зрѣнія законодательной техники было бы, пожалуй, правильнѣе оба проекта соединить въ одинъ законодательный актъ. Однако, серьезныя практическія соображенія заставили партію внѣшне раздѣлить оба проекта. Партія понимала, что дѣятельность думы протекаетъ въ исключительно неблагопріятныхъ условіяхъ, что нѣтъ и не можетъ быть увѣренности въ завтрашнемъ днѣ, и что потому необходимо, по возможности, стремиться къ тому, чтобы скорѣй создать что либо законченное, а для этого было необходимо не осложнять, но, наоборотъ, по возможности, упрощать

каждую задачу. И, конечно, съ точки зрѣнія того момента, законъ о собраніяхъ представлялъ гораздо больше значенія, нежели законъ о союзахъ. Вся страна жила усиленнымъ темпомъ, главнымъ образомъ интересами данной минуты; этимъ интересамъ собранія служатъ лучше, нежели союзы, именно расчитанные на болѣе продолжительное существованіе.

Отдѣливъ, въ силу этихъ соображеній, проектъ закона о собраніяхъ отъ проекта закона о союзахъ, парламентская фракція начала съ внесенія перваго законопроекта, хотя и второй проектъ былъ въ это время уже совершенно разработанъ. И такъ какъ въ основу обоихъ проектовъ были положены одни и тѣ же принципы, то нѣтъ никакихъ основаній сомнѣваться въ томъ, что судьба обоихъ проектовъ, должна была быть одна и та же. И мы не сомнѣваемся, что ихъ судьба и во второй думѣ будетъ совершенно тождественная. Задача партіи по отношенію къ обоимъ проектамъ должна быть поэтому одинаковая: необходимо популяризировать идеи, положенныя въ ихъ основу, необходимо подготовить къ нимъ въ достаточной мѣрѣ общественное мнѣніе, такъ какъ ясное представленіе общества о необходимыхъ реформахъ дѣлаетъ ихъ неизбѣжными, какова бы ни была точка зрѣнія правительства.

Статья проф. Шершеневича, посвященная законопроекту о собраніяхъ, значительно облегчаетъ мою задачу въ виду этой тождественности основныхъ принциповъ обоихъ проектовъ. Оба проекта исходятъ изъ признанія полной свободы совмѣстной дѣятельности гражданъ, насколько дѣятельность эта сама по себѣ, независимо отъ элемента коллективности, въ нее привносимаго, не является противозаконной. То, къ чему отдѣльный человѣкъ можетъ стремиться своими личными силами, онъ можетъ осуществлять, соединивъ свои знанія и силы съ знаніями и силами своихъ согражданъ. Только постолько, посколько формы совмѣстной дѣятельности, какъ таковыя, сталкиваются съ интересами другихъ гражданъ, вторгаются въ сферу ихъ свободы, возникаетъ для государства право и необходимость разграничить эти сферы различныхъ свободъ и интересовъ, или примиряя ихъ помощью компромисса, или принося меньшіе интересы въ жертву болѣе важнымъ.

Съ такого принципіальнаго признанія свободы возникновенія союзовъ начинается законопроектъ. Послѣ первой статьи, посвященной опредѣленію понятія союза, ст. 2 устанавливаетъ полную свободу ихъ образованія. Проектъ знаетъ одну только границу,

вытекающую, впрочемъ, изъ общихъ принциповъ договорнаго права которымъ подчинены и союзы, именно: союзы не должны быть «противны уголовнымъ законамъ или добрымъ нравамъ». Редакція этой статьи представляетъ несомнѣнныя преимущества предъ соотвѣтствующимъ Art. 3 французскаго закона 1 іюля 1901 г., запрещающимъ союзы, «fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicitet contraire aux lois, aux bonnes moeurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à l'a forme républicaine du Gouvernement». Плеоназмъ этой статьи по существу ничего не добавляетъ къ болѣе краткому запрету союзовъ, преслѣдующихъ, вообще, противозаконныя цѣли. Изъ того, что республиканская форма правленія и неприкосновенность территоріи представляются особенно цѣнными благами, отнюдь не вытекаетъ юридическая необходимость особенно оговорить недопустимость союзовъ, покушающихся на эти блага, разъ запрещены союзы, преслѣдующіе незаконныя цѣли вообще.

Точно также преимуществомъ нашего проекта является прямая его оговорка, ставящая въ одинаковое положеніе съ союзами и «соединенія двухъ или нѣсколькихъ союзовъ непосредственно или посредствомъ ихъ уполномоченныхъ». Французская практика совершенно правильно сдѣлала этотъ выводъ о допустимости союзовъ, несмотря на молчаніе закона. Но, зная практику нашихъ судовъ, необходимо признать, что такая осторожная оговорка нашего проекта отнюдь не является излишней [1]).

Рядомъ съ этими редакціонными преимуществами русскаго проекта, необходимо однако отмѣтить и нѣкоторыя редакціонныя преимущества французскаго закона. Именно, Art. 1 французскаго закона подчеркиваетъ договорный характеръ союза; статья называетъ association «une convention» и добавляетъ, что эта ассоціація est règie, quant à sa validité, par les principes généraux du droi applicable aux contrats et obligations». Эта ссылка на общія положенія обязательственнаго права представляется намъ особенно раціональной въ законодательномъ актѣ, въ которомъ нѣтъ детальной нормировки ни внутреннихъ отношеній, ни отношеній къ третьимъ лицамъ.

---

[1]) Разсматривая нашъ проектъ закона о собраніяхъ, мы будемъ его сравнивать преимущественно съ французскимъ закономъ 1 іюля 1901 г., какъ наиболѣе полнымъ спеціальнымъ закономъ, аналогичнымъ нашему проекту.

Точно также намъ представляется болѣе предпочтительнымъ текстъ Art. 1-го по вопросу о союзахъ, преслѣдующихъ цѣли матеріальныхъ интересовъ своихъ членовъ. Ст. 1-ая русскаго проекта говоритъ о подчиненіи закону союзовъ, «избравшихъ предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленныя цѣли». Хотя далѣе въ скобкахъ и опредѣляется ближайшимъ образомъ, какія это цѣли: религіозныя, нравственныя, благотворительныя, научныя, политическія и общественно экономическія, цѣли общенія, развлеченія, развитія духовнаго, физическаго и т. п., но т. к. перечисленіе это имѣетъ явно примѣрный характеръ, то отсюда нельзя съ несомнѣнностью сдѣлать вывода о томъ, что подъ дѣйствіе этого закона не подходятъ, напр., торговыя товарищества, преслѣдующія цѣли извлеченія выгодъ для своихъ участниковъ. Правда, ст. 7, трактующая о пріобрѣтеніи союзами правъ юридическаго лица, говоритъ лишь о «союзахъ, которые не имѣютъ цѣлью полученіе прибыли изъ веденія какого-либо хозяйственнаго предпріятія», но вѣдь и общія положенія проекта, очевидно, не расчитаны на предпріятія, преслѣдующія задачи извлеченія прибыли для своихъ участниковъ. Поэтому art. 1 и точнѣе и короче ограничиваетъ сферу примѣненія закона союзами, не преслѣдующими цѣлей распредѣленія прибылей между участниками.

Въ законѣ, принципіально допускающемъ полную свободу возникновенія союзныхъ организацій, предоставляющемъ участникамъ свободу въ опредѣленіи внутреннихъ отношеній, самый существенный вопросъ—это вопросъ о размѣрахъ правоспособности. Какъ бы широко современное государство ни допускало свободы возникновенія союзныхъ организацій, какъ бы ни была широка свобода въ опредѣленіи союзами внутренней своей организаціи и характера и границъ своей дѣятельности, ни одно государство не признаетъ за союзами такой же естественной сферы правоспособности, какую оно признаетъ за каждымъ физическимъ лицомъ. Носитель физической личности есть величина совершенно опредѣленная. Моменты ея возникновенія—рожденіемъ и прекращенія—смертью настолько объективно опредѣленные, что государству остается только принимать мѣры къ ихъ констатированію, что можетъ быть достигнуто даже и безъ помощи спеціальнаго акта государства. Когда мы имѣемъ дѣло съ союзомъ, такой объективной опредѣленности моментовъ возникновенія и прекращенія нѣтъ, точно также и вопросъ объ опредѣленіи дѣйствительныхъ носителей союзной личности можетъ представлять значительныя трудности. А между тѣмъ интересы оборота

требуютъ въ этомъ отношеніи полной опредѣленности. Союзы вступаютъ въ договоры, принимаютъ на себя опредѣленныя обязательства, потому вопросъ, кто и въ какихъ предѣлахъ долженъ по этимъ обязательствамъ отвѣчать, представляется чрезвычайно важнымъ. Вопросъ о правоспособности союзовъ, о тѣхъ условіяхъ, которымъ должно отвѣчать общество для пріобрѣтенія таковой, различно разрѣшается въ разныхъ законодательствахъ и представляетъ серьезныя трудности. Здѣсь сталкиваются интересы союзовъ, ихъ стремленіе къ возможно болѣе облегченнымъ формамъ возникновенія съ интересами опредѣленности и твердости всего гражданскаго оборота. Наконецъ, до настоящаго времени вопросъ осложняется соображеніями политическими. Государство съ болѣе или менѣе открытой ревностью относится къ возникновенію значительныхъ союзныхъ организацій: эти организаціи, какъ посредствующее звено между отдѣльными гражданами ихъ совокупностью въ лицѣ государства, представляются серьезной гарантіей извѣстной независимости гражданъ по отношенію къ всесильному государству. Именно, въ настоящее время, когда вѣра въ торжество одной физической силы смѣнилась признаніемъ значенія общественнаго мнѣнія, вопросъ организаціи этого мнѣнія пріобрѣлъ огромное политическое значеніе и, понятно, широкая его организація невозможна безъ широкаго распространенія союзныхъ формъ. Поэтому начала дѣйствительной политической свободы гражданъ можно считать вполнѣ утвердившимися и пустившими глубокіе корни только тамъ, гдѣ не только гарантирована свобода отдѣльнаго гражданина, но гдѣ, кромѣ того, и совмѣстной дѣятельности гражданъ законъ не ставитъ особыхъ преградъ. Ограничивая правоспособность союзныхъ организацій, государство, формально допуская свободу ихъ возникновенія, въ дѣйствительности, ставитъ серьезную преграду ихъ дѣятельности. Поэтому рядомъ съ вопросомъ свободы возникновенія вопросъ о предѣлахъ правоспособности является центральнымъ въ ученіи о союзныхъ организаціяхъ.

Предъ составителями проекта закона о собраніяхъ были двѣ нѣсколько различныя системы: нѣмецкая и французская, и задача составителей естественно заключалась въ томъ, чтобы извлечь все лучшее изъ обѣихъ системъ.

Въ Германіи принципіально признается свобода возникновенія союзныхъ организацій, не имѣющихъ цѣлью хозяйственной промысловой дѣятельности, при чемъ различаются союзы зарегистрированные и незарегистрированные. Первые пользуются всѣми правами юридическихъ лицъ, и каждый союзъ, подъ условіемъ подчиненія предпи-

саніямъ закона, имѣетъ право требовать внесенія въ регистръ. Регистръ ведется при судѣ, т. к. вопросъ о внесеніи или невнесеніи въ таковой есть вопросъ не административнаго усмотрѣнія, но права. Союзы, не претендующіе на широкую правоспособность юридическихъ лицъ, возникаютъ совершенно свободно, безъ соблюденія формальностей внесенія въ регистръ. Но и лишенные правоспособности юридическаго лица, союзы эти отнюдь не лишены возможности всякаго участія въ гражданскомъ оборотѣ. Союзы эти признаются обществами съ точки зрѣнія гражданскаго права. Поэтому, хотя общество, какъ таковое, не можетъ обладать имуществомъ, которое принадлежитъ отдѣльнымъ его членамъ, тѣмъ не менѣе имѣется все же извѣстное обособленіе имущества, предоставленнаго въ распоряженіе обществъ, отъ остального имущества его отдѣльныхъ членовъ. И пока существуетъ общество, сохраняется извѣстная раздѣльность имущества и долговъ общества и его отдѣльныхъ членовъ. Эти общества могутъ имѣть свой уставъ, опредѣляющій ихъ организацію на началахъ, совершенно аналогичныхъ тѣмъ, которыя характеризуютъ организацію юридическихъ лицъ [1]). Если, такимъ образомъ, въ этихъ союзныхъ организаціяхъ и проявляются особенности соединеній множественности лицъ, не объединенныхъ единствомъ совокупной личности, то тѣмъ не менѣе право предоставляетъ имъ нѣкоторую возможность объединенной совмѣстной дѣятельности, заключенія договоровъ, пріобрѣтенія въ общихъ интересахъ въ извѣстной степени обособленнаго имущества, право активнаго и пассивнаго участія въ процессѣ.

Такая возможность дѣятельности, предоставляемая правомъ союзнымъ организаціямъ, даже и не зарегистрированнымъ, до извѣстной степени смягчаетъ существованіе положенія, въ силу котораго возникновеніе политическихъ союзовъ нуждается въ особомъ актѣ правительственнаго разрѣшенія. Т. обр. политическій союзъ, желающій пользоваться правами юридическаго лица, долженъ получить предварительно такое разрѣшеніе и лишь по его представленіи регистровому судьѣ таковаго рода союзъ можетъ требовать занесенія въ регистръ. Предоставленіе такого разрѣшенія вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія правительства. Контролю суда подлежитъ лишь вопросъ, правильно ли данный союзъ отнесенъ къ числу политическихъ, нуждающихся въ правительственномъ разрѣшеніи. Разъ отнесеніе со-

---

[1]) Ср., напр., Crome System des Deutschen Bürgerl. Rechts I, § 55.

вершено правильно, вопросъ о предоставленіи ему правъ юридическаго лица есть вопросъ административнаго усмотрѣнія.

Такой широкій просторъ административнаго усмотрѣнія самъ по себѣ не можетъ не возбуждать противъ себя самыхъ серьезныхъ возраженій, какъ несовмѣстимый съ понятіемъ политической свободы гражданъ. Практически, однако, это стѣсненіе легко уживается съ широкой возможностью для гражданъ организовывать всякаго рода политическіе союзы благодаря полной свободѣ образованія незарегистрированныхъ союзовъ, пользующихся довольно широкими правами въ области гражданскаго оборота.

Нѣсколько иная принципіальная постановка вопроса въ французскомъ законѣ приводитъ однако къ результатамъ практически довольно аналогичнымъ. Онъ принципіально признаетъ полную свободу возникновенія политическихъ союзовъ, не дѣлая никакого различія между ними и другими союзами, не преслѣдующими цѣли распредѣленія прибылей между участниками. Однако, при ближайшемъ изученіи закона 1 іюля 1901 г. преимущества французской системы, съ точки зрѣнія признанія свободы союзныхъ организацій, далеко не такія несомнѣнныя, какъ это можетъ показаться при первомъ взглядѣ; достаточно для этого обратиться къ вопросу о размѣрахъ правоспособности союзныхъ организацій по французскому праву.

Для того, чтобы политическій союзъ какъ и всякій другой союзъ, могъ получить тѣ права, которыя нѣмецкое право предоставляетъ всѣмъ зарегистрированнымъ союзамъ, во Франціи необходимъ особый правительственный актъ. Так. обр., вполнѣ отъ усмотрѣнія правительства зависитъ предоставленіе союзамъ правъ юридическаго лица. Поэтому не смотря на принципіальное признаніе свободы возникновенія юридическихъ союзовъ, возникновеніе обществъ, пользующихся всей полнотой правъ юридическаго лица, обставлено во Франціи не меньшими, если не большими трудностями, нежели въ Германіи.

Но рядомъ съ союзами, пользующимися правами юридическаго лица, зак. 1-го іюля знаетъ союзы зарегистрированные и пользующіеся нѣкоторыми правами въ гражданскомъ оборотѣ. Именно, согласно art. 6, эти союзы имѣютъ право выступать въ судѣ въ качествѣ истца и отвѣтчика, пріобрѣтать и управлять имуществомъ, которое можетъ состоять изъ денежныхъ взносовъ членовъ, причемъ единовременный взносъ не долженъ превышать 500 фр., нанимать, помѣщенія, необходимыя для органовъ управленія и собраній членовъ, недвижимости, необ-

ходимыя для этой же цѣли. Так. обр., размѣры правоспособности этихъ союзовъ крайне ограничены. Но и эти ограниченные размѣры правоспособности были достигнуты съ большими трудностями. [1]). Первоначальный проектъ правительства отрицалъ за такого рода союзами всякую правоспособность. Если члены союза желали въ общихъ интересахъ пріобрѣсти какое либо имущество, то это было для нихъ возможно лишь при посредствѣ особаго товарищескаго договора рядомъ съ договоромъ объ образованіи союза. Наоборотъ, парламентская комиссія предлагала признать и за такого рода союзами право на юридическую личность. Т. обр., art. 6 явился результатомъ компромисса между двумя прямо противоположными тенденціями. Сторонники правительственнаго проекта ссылались въ качествѣ аргумента въ пользу своего взгляда на теорію юридическаго лица, какъ фикцію, теорію, являющуюся господствующей какъ во французской юриспруденціи, такъ и въ законодательствѣ. Мы полагаемъ, однако, что въ вопросѣ такой первостепенной практической важности, какъ размѣръ правъ союзовъ, свободно возникающихъ безъ правительственнаго разрѣшенія, та или другая научная конструкція не можетъ имѣть рѣшающаго значенія. Акціонерныя компаніи возникали раньше во Франціи исключительно въ силу правительственной концессіи, засимъ концессіонная система по отношенію къ нимъ была замѣнена нормативной, между тѣмъ какъ въ наукѣ и законодательствѣ по прежнему продолжала господствовать таже теорія фикивности юридической личности союзовъ. И если въ данномъ вопросѣ французское законодательство не рѣшилось предоставить союзамъ зарегистрированнымъ болѣе широкой правоспособности, то, конечно, не по соображеніямъ теоретическаго, но чисто практическаго свойства. Это по существу тѣ же соображенія, которыя привели къ борьбѣ съ религіозными ассоціаціями. Французское правительство все еще не рѣшается предоставить полный просторъ союзнымъ организаціямъ, только petite personalitè можетъ быть пріобрѣтаема разнаго рода политическими организаціями безъ особаго разрѣшенія правительства.

Наконецъ, союзы незарегистрированные не пользуются вовсе правоспособностью, и французская судебная практика довольно послѣдовательно проводитъ этотъ принципъ.

Такимъ образомъ, не смотря на все различіе исходныхъ точекъ зрѣнія,

---

[1]) Erythropel. Das Recht der weltlichen Vereine und geistlichen Orden in Frankreich nach dem Gesetzt vom. I Iuli 1901. стр. 131 сл.

въ практическихъ своихъ результатахъ и французская, и нѣмецкая системы въ значительной мѣрѣ приближаются одна къ другой по отношенію къ политическимъ союзамъ. И здѣсь, и тамъ вся полнота гражданской правоспособности принадлежитъ этимъ союзамъ только съ особаго разрѣшенія правительства. Однако, самое существованіе политическихъ союзовъ не находится ни въ какой зависимости отъ правительственнаго усмотрѣнія, причемъ они не лишены возможности вступать въ договорныя отношенія, насколько это вызывается организаціей союза. Результаты не могутъ быть признаны вполнѣ удовлетворительными. Однако, они и не лишаютъ гражданъ возможности совмѣстной политической дѣятельности. Задача, которая должна была быть достигнута русскимъ проектомъ, заключалась въ томъ, чтобы избѣжать тѣхъ недостатковъ, которые, несмотря на различіе исходныхъ точекъ зрѣнія, приводятъ обѣ системы къ аналогичнымъ, не вполнѣ удовлетворительнымъ результатамъ.

Русскій проектъ принимаетъ исходную точку зрѣнія нѣмецкаго права, допуская свободное возникновеніе юридическаго лица подъ условіемъ соблюденія опредѣленныхъ, для всѣхъ категорій союзовъ (за исключеніемъ промысловыхъ, преслѣдующихъ задачи распредѣленія прибыли между участниками) одинаковыхъ условій. Съ другой стороны, въ отличіе отъ германскаго права, нашъ проектъ принимаетъ взглядъ французскаго права, согласно которому политическіе союзы поставлены въ одинаковыя условія со всѣми другими союзами. Такимъ образомъ, въ результатѣ проектъ, который подлежалъ внесенію въ государственную думу, избѣгалъ стѣсненій какъ германскаго, такъ и французскаго права и допускалъ совершенно свободное возникновеніе всѣхъ, не исключая и политическихъ, союзовъ, съ самыми широкими правами.

Этой задачей установленія условій возникновенія союзовъ и опредѣленія размѣровъ ихъ правоспособности исчерпывается главное содержаніе проекта закона о союзахъ. Мы, конечно, не думаемъ, что въ условіяхъ нормальной законодательной дѣятельности этимъ должны бы исчерпываться задачи нормированія союзнаго строя. Понятіе юридической личности отнюдь не такое простое и опредѣлившееся въ нашемъ законодательствѣ, чтобы простымъ указаніемъ на юридическую личность союза могла исчерпываться задача законодателя по отношенію къ этого рода организаціямъ. Необходимъ рядъ нормъ, частью абсолютнаго характера, частью диспозитивныхъ, которыми должны регулироваться важнѣйшіе моменты возникновенія, существованія и прекращенія юридической личности союза. Такъ, основныя

черты организаціи этого союза не могутъ быть предоставлены степени предусмотрительности частнаго соглашенія, положеннаго въ основу договора объ образованіи союза. Законъ долженъ указать необходимые органы управленія каждаго союза, пользующагося правами юридическаго лица, а потому, уже въ интересахъ третьихъ лицъ, нуждающагося въ извѣстной устойчивости внутренней организаціи. Точно также основныя черты отношенія членовъ союза къ союзу, условія его прекращенія, нуждаются въ законодательномъ нормированіи.

Еще болѣе существенна необходимость извѣстнаго законодательнаго нормированія отношеній, вытекающихъ изъ образованія незарегистрированныхъ союзовъ. Какъ бы ни была незначительна сфера внѣшней дѣятельности этихъ союзовъ, тѣмъ не менѣе она неизбѣжна. Эти общества не могутъ не вступать въ договорныя отношенія съ третьими лицами, не могутъ не нанимать помѣщеній для своихъ собраній, печатать и разсылать повѣстки, имѣть служебный персоналъ и т. д. Въ эти отношенія они могутъ вступать если не какъ коллективная единица, то, во всякомъ случаѣ, какъ договорная совокупность лицъ, какъ простое товарищество. Между тѣмъ, въ нашемъ правѣ мы не найдемъ удовлетворительнаго отвѣта на всѣ тѣ многочисленныя затрудненія, которыя могутъ возникнуть по поводу этихъ договорныхъ отношеній. И если по отношенію къ обществамъ, пользующимся правами юридическаго лица, дефектъ проекта въ извѣстной мѣрѣ восполняется его требованіемъ представленія устава, необходимое содержаніе котораго указываетъ ст. 8, то по отношенію къ незарегистрированнымъ союзамъ нѣтъ даже и этого условія, въ извѣстной мѣрѣ предупреждающаго возможность разнаго рода недоразумѣній.

Однако, признавая въ полной мѣрѣ всѣ эти неудобства, законодательная комиссія совершенно сознательно не сочла себя вправѣ выйти изъ тѣхъ болѣе узкихъ рамокъ, которыя она себѣ поставила, и осталась въ предѣлахъ границъ, намѣченныхъ французскимъ закономъ 1 іюля 1901 г., хотя и понимала, что условія судебной дѣятельности въ Россіи еще въ гораздо большей степени затрудняютъ положеніе этихъ союзовъ, юридическая позиція которыхъ такъ слабо намѣчена закономъ. Дѣло, однако, въ томъ, что болѣе детальное нормированіе положенія этихъ союзовъ является весьма трудной и сложной задачей гражданскаго права, и какъ ни желательно полное ея разрѣшеніе, особенности того момента, который переживала Россія въ то время, когда предполагалось принятіе ду-

мой этого законопроекта, были не таковы, чтобы поощрять къ разработкѣ болѣе обширныхъ законодательныхъ актовъ. Надо было ограничиваться неотложными задачами выработки законовъ, которые должны были обезпечить населенію широкую политическую свободу, возможность самодѣятельности. Событія доказали, что партія народной свободы отнюдь не преувеличила возможность законодательствованія въ первой русской государственной думѣ.

Мы полагаемъ, что каково бы ни было наше мнѣніе о возможности обширной законодательной дѣятельности во второй государственной думѣ, необходимость обезпеченія политической свободы гражданъ, которая немыслима безъ свободы собраній и союзовъ, такъ велика, что и на этотъ разъ необходимо избѣгнуть всякаго осложненія и безъ того достаточно трудной задачи. Редакціонныя поправки возможны и даже желательны въ старомъ проектѣ закона о союзахъ, но въ общемъ предѣлы задачи должны остаться старые, и, слѣдовательно, старый проектъ, хотя бы и съ нѣкоторыми редакціонными измѣненіями, долженъ быть внесенъ и во вторую думу.

А. Каминка.

Проектъ закона о равноправіи.

Идея гражданскаго и политическаго равноправія или, такъ называемаго, равенства всѣхъ передъ закономъ, далеко не стараго происхожденія. Античная древность ея совсѣмъ не знала. Вся гражданская и политическая жизнь древности покоилась на началѣ прямо противоположномъ: неравенства передъ закономъ или политическаго и гражданскаго подчиненія однихъ другимъ во имя закона. Это начало неравенства нашло себѣ и авторитетнаго теоретическаго защитника въ лицѣ величайшаго философскаго ума древности — Аристотеля. Какъ извѣстно, Аристотель давалъ полное теоретическое оправданіе тому институту древности, который являлся самымъ вопіющимъ отрицаніемъ начала равенства гражданъ и который воплощалъ въ себѣ идею полной и безграничной власти однихъ людей надъ другими — институту рабства. Аристотель, какъ истинный грекъ, считалъ, что вовсе не всѣ люди имѣютъ природу, способную къ самоопредѣленію и къ свободѣ. Наоборотъ, онъ полагалъ, что самая природа нѣкоторыхъ людей такова, что имъ только и подобаетъ быть рабами. Свободу — для однихъ и рабство — для другихъ онъ считалъ какъ бы естественнымъ или прирожденнымъ ихъ состояніемъ. Такимъ образомъ, корень совершенно человѣческаго учрежденія онъ перемѣщалъ въ нѣдра самой природы.

Христіанство провозгласило идею нравственнаго достоинства личности, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, и нравственнаго равенства людей. Но оно не ставило своей задачей практическаго проведенія этой идеи въ гражданскую и въ политическую жизнь. Наоборотъ, свое реформаторское вліяніе оно намѣренно хотѣло ограничить одной нравственной областью, не посягая ни на политическое, ни на гражданское устройство обществъ. Правда, христіанство прямо говорило, что для него нѣтъ ни эллина, ни іудея, ни раба, ни господина, — но это только съ нравственной точки зрѣнія, а въ области государственности оно проповѣдывало подчиненіе существу-

ющимъ учрежденіямъ вплоть до признанія законности рабства. Для него существовала рѣзкая грань между тѣмъ, что надо воздавать кесарю, и тѣмъ, что надо воздавать Богу.

Тѣмъ не менѣе, христіанская идея нравственнаго равенства личностей была уже, конечно, полнымъ отрицаніемъ идеи Аристотеля о неравенствѣ людей по самой ихъ природѣ. Для Аристотеля рабство было учрежденіемъ *естественнымъ*, для христіанства — только *человѣческимъ*. Аристотель *одобрялъ* рабство, христіанство его только *признавало*, какъ существующій институтъ. Аристотель считалъ, что рабство должно остаться навсегда, христіанство — не только этого не думало, но и считало болѣе нормальными свободныя, а не рабскія отношенія между людьми.

Но, какъ извѣстно, христіанство не только не выступило реформаторомъ политическаго міра, но и само подчинилось его вліянію. Со времени Константина, когда оно заняло господствующее положеніе въ римской имперіи, оно, какъ бы, уменьшило живую силу своихъ нравственныхъ идей; оно превратило ихъ почти что въ мертвый капиталъ, который былъ предметомъ почитанія и поклоненія на словахъ, но не ревностнаго исполненія на дѣлѣ. Не только политическія и гражданскія формы жизни оно оставило нетронутыми, но, нѣсколько позже, по крайней мѣрѣ въ лицѣ папства, само приняло политическую организацію вполнѣ по образцу свѣтскихъ государствъ. Въ виду этого можно сказать, что христіанство имѣло огромное нравственное и культурное вліяніе на жизнь Европы, но ходъ ея политическаго развитія совершился, въ сущности, независимо отъ христіанскаго представленія о нравственномъ равенствѣ личностей. Политическій и гражданскій строй среднихъ вѣковъ былъ ничѣмъ инымъ, какъ организаціей насилія съ одной стороны и подчиненія—съ другой, на смѣну античнаго рабства явилось средневѣковое крѣпостничество, а вся феодальная система была послѣдовательнымъ проведеніемъ идеи крѣпостной зависимости отъ самыхъ низовъ до верховъ общества.

Съ переходомъ къ новому времени европейская политическая и гражданская жизнь стала вырабатывать самостоятельно, независимо отъ религіозныхъ воздѣйствій, ту самую идею, которую мы опредѣляемъ теперь, какъ идею равенства людей передъ закономъ, или гражданскаго равноправія. Эта идея мало по малу выкристаллизовалась изъ тѣхъ представленій о справедливости и объ естественныхъ или прирожденныхъ правахъ человѣка, которыя зародились и окрѣпли въ европейскомъ обществѣ совершенно независимо отъ

религіозныхъ вліяній. Высшимъ философскимъ выраженіемъ этого теченія мысли явилось ученіе Канта о самоцѣнности каждой отдѣльной человѣческой личности и о равноцѣнности ихъ всѣхъ между собою; ученіе о томъ, что личность можетъ быть только сама себѣ цѣлью, но ни въ коемъ случаѣ не средствомъ для другихъ личностей. Это ученіе не было нисколько религіознымъ, хотя оно, какъ будто, и близко къ христіанскому представленію о нравственномъ достоинствѣ личности. Но христіанство ставило признаніе этого достоинства только внутреннимъ принципомъ нравственнаго сознанія, нисколько не настаивая на его внѣшнемъ выраженіи въ гражданской и политической жизни. Наоборотъ, принципъ Канта всецѣло претендовалъ на практическое его осуществленіе въ правѣ и государствѣ. Онъ именно и предназначенъ былъ служить необходимой предпосылкой ученія о правѣ и о государствѣ.

Въ настоящее время мы смотримъ на гражданское и политическое равноправіе, какъ на одну изъ необходимыхъ о с н о в ъ современнаго государственнаго быта. Мы требуемъ его не только во имя нравственныхъ началъ, но и во имя государственнаго благополучія. Мы теперь хорошо знаемъ, что государство, построенное на неравноправіи гражданъ, несетъ внутри самого себя сѣмена вражды и разложенія. Оно не можетъ быть крѣпкимъ и сильнымъ, потому что внутри его не закончена взаимная борьба классовъ и личностей за элементарныя человѣческія права. Современное государство, если оно желаетъ успѣшно конкурировать съ другими государствами въ ихъ взаимной политической борьбѣ,—если оно желаетъ отстаивать свое самостоятельное мѣсто во всемірной исторіи, должно покончить съ вопросомъ о равноправіи внутри самого себя. При неравноправіи внутри государства, лишенные въ немъ правъ—ему враждебны, а поставленные въ привилегированное положеніе обречены на вырожденіе. Въ результатѣ, весь государственный организмъ оказывается слабымъ и вялымъ, неспособнымъ выдержать борьбу съ другими сильными государствами. Надо ли ссылаться въ подтвержденіе этого на Россію? Надо ли доказывать, что если бы она крѣпостное право отмѣнила въ началѣ XIX ст., а конституцію ввела у себя въ концѣ его первой половины, то она никогда не дошла бы до той государственной немощи, какую въ ней раскрыла война съ Японіей? Надо ли доказывать, что до тѣхъ поръ, пока мы не водворимъ у себя совершенно прочно конституціи съ сопровождающими ее свободами и гражданскимъ равноправіемъ, мы не можемъ быть спокойны за нашу историческую судьбу?

Итакъ, гражданское равноправіе есть одно изъ необходимыхъ условій прочности и силы современныхъ государствъ. Съ этой точки зрѣнія оно настоятельно требуется самымъ государственнымъ эгоизмомъ или національнымъ патріотизмомъ.

Замѣтимъ, наконецъ, заканчивая этотъ предварительный краткій очеркъ эволюціи идеи равноправія, что подъ послѣдней мы вездѣ разумѣли здѣсь только идею политическаго и гражданскаго равенства. Это замѣчаніе необходимо, потому что водвореніе равенства въ человѣческомъ обществѣ, можетъ быть, и не закончится только областью гражданской и политической жизни. Чтобы довести эту идею до конца, надо подчинить ей также и экономическую жизнь обществъ; рядомъ съ политическимъ и гражданскимъ равенствомъ людей надо будетъ установить и ихъ экономическое равноправіе. Къ послѣднему стремятся всѣ соціалистическія системы. Но, какъ извѣстно, оно еще нигдѣ не получило своего осуществленія въ сколько-нибудь серьезныхъ размѣрахъ. Поэтому задача проведенія равноправія людей также и въ экономическую жизнь остается, въ сущности, еще совершенно нетронутой.

Что касается практическаго проведенія въ жизнь начала равенства гражданъ передъ закономъ, то, въ этомъ отношеніи, наше отечество сильно отстало отъ всѣхъ современныхъ культурныхъ государствъ. Во Франціи начало равенства всѣхъ передъ закономъ явилось результатомъ великой французской революціи, въ Германіи и Австріи — результатомъ революціи 1848 года. При общемъ крушеніи стараго строя тамъ пали и тѣ главнѣйшія учрежденія, въ которыхъ выражалось гражданское и политическое неравноправіе людей.

До манифеста 19 февраля 1861 года весь политическій и гражданскій бытъ Россіи былъ цѣликомъ построенъ на началѣ неравноправія гражданъ. Институтъ крѣпостного права являлся лишь фундаментомъ того общественнаго зданія, которое все насквозь было проникнуто идеей подчиненія низшихъ высшимъ. Манифестъ 19 февраля и послѣдовавшія за нимъ реформы императора Александра II нанесли первый серьезный ударъ этому зданію всероссійскаго неравноправія. Но, какъ извѣстно, реформаторская дѣятельность императора Александра II не была доведена до необходимаго ей конца; она не была «увѣнчана» введеніемъ конституціоннаго образа правленія вообще, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, не была

въ ней доведена до своего завершенія также и идея равноправія. Наоборотъ, вмѣсто «увѣнчанія» новаго зданія конституціей, свободами и гражданскимъ равноправіемъ вскорѣ послѣдовали контръ-реформы, принявшія въ царствованіе Александра III характеръ систематическаго уничтоженія того, что было сдѣлано «великими» реформами 60-хъ годовъ. Правда, уничтожить всего не было никакой возможности; совершенно невозможно было, напр., вернуть цѣликомъ крѣпостное право, но все-же цѣлый рядъ суррогатовъ стараго строя, вродѣ института земскихъ начальниковъ, былъ введенъ и, благодаря этому, идея гражданскаго и политическаго равноправія вновь была отброшена назадъ, чуть не за грань 19 февраля 1861 года. Благодаря «контръ-реформамъ», въ нашей жизни появились новые виды ограниченія правъ и новыя привилегіи. Пестрота гражданскаго состоянія замѣтно увеличилась и самая задача водворенія у насъ равноправія досталась нашей нынѣшней эпохѣ, призванной «обновить» русскую жизнь въ самыхъ ея основахъ, въ весьма сложномъ и запутанномъ видѣ. Вслѣдствіе этого, когда первая государственная дума обратилась къ разрѣшенію проблемы гражданскаго равноправія, то задача ея оказалась далеко не изъ легкихъ. Дума весьма энергично приступила къ разрѣшенію этой задачи, но ея работа здѣсь, какъ и въ другихъ. областяхъ ея реформаторской дѣятельности, была неожиданно прервана послѣдовавшимъ 9 іюля роспускомъ народныхъ представителей.

Мы подробно познакомимъ читателей съ ходомъ этого дѣла въ государственной думѣ, къ сожалѣнію, не только не законченнымъ, но едва лишь совершившимъ свои первые шаги.

Первое указаніе на необходимость введенія въ Россіи полнаго равноправія всѣхъ гражданъ было сдѣлано государственной думой въ томъ документѣ, который по истинѣ можно назвать деклараціей народныхъ нуждъ и народныхъ требованій,—въ адресѣ государю императору въ отвѣтъ на тронную рѣчь. Здѣсь вопросу о равноправіи посвящены были два мѣста: одно, выраженное въ общемъ смыслѣ, другое—спеціально по отношенію къ крестьянству. Первое изъ нихъ изложено такъ: «Государственная дума исходитъ изъ непреклоннаго убѣжденія, что ни свобода, ни порядокъ, основанный на правѣ, не могутъ быть прочно укрѣплены безъ установленія общаго начала равенства всѣхъ безъ исключенія гражданъ передъ закономъ. И потому государственная дума выработаетъ законъ о полномъ уравненіи въ правахъ всѣхъ гражданъ съ отмѣною всѣхъ ограниченій

и привилегій, обусловленныхъ сословіемъ, національностью, религіею или поломъ». Второе читается такъ: «Государственная дума считаетъ также необходимымъ выработать законы, утверждающіе равноправіе крестьянъ и снимающіе съ нихъ гнетъ произвола и опеки».

5 іюня въ государственную думу былъ представленъ проактъ «основныхъ положеній законовъ о гражданскомъ равенствѣ». Проектъ этотъ былъ изложенъ въ предложеніи, внесенномъ въ государственную думу за подписью 151 члена думы, и подвергся обсужденію въ засѣданіяхъ думы 5, 6 и 8 іюня въ порядкѣ вопроса объ образованіи комиссіи для его предварительнаго разсмотрѣнія. Сущность «предложенія» 151 члена думы сводилась къ тому, что они рекомендовали государственной думѣ приступить къ выработкѣ ряда законопроектовъ, которые бы всѣ покоились на единомъ положеніи, долженствующемъ лечь въ основу ихъ всѣхъ. Это положеніе формулировано было авторами «предложенія» такъ: «*Всѣ граждане обоего пола равны передъ закономъ*».

По мнѣнію авторовъ предложенія, вся законодательная работа, направленная къ установленію въ странѣ на прочныхъ началахъ гражданскаго равенства, должна распасться на *четыре* части, соотвѣтственно чему надлежитъ выработать *четыре* разряда законопроектовъ, а именно:

I. Законы, направленные на устраненіе ограниченій крестьянъ, какъ сословія. Въ основу этихъ законовъ должно быть положено начало, согласно коему

> «всѣ ограниченія лицъ крестьянскаго сословія, какъ-то: подвѣдомственность особымъ крестьянскимъ учрежденіямъ и особой юрисдикціи, ограниченія въ распоряженіи имуществомъ и въ свободѣ передвиженія, ограниченія по образованію и по поступленію на государственную службу — подлежатъ отмѣнѣ».

II. Законы, направленные на устраненіе ограниченій, обусловленныхъ національностью и религіей. Въ основу ихъ должно быть положено слѣдующее основное начало:

> «всѣ установленныя дѣйствующимъ закономъ и административными распоряженіями ограниченія въ правахъ, обусловленныя принадлежностью къ той или иной національности или вѣроисповѣданію, подлежатъ отмѣнѣ».

III. Законы, направленные на устраненіе привилегій дворянства. Въ основу ихъ должно быть положено начало:

«всѣ привилегіи дворянства по образованію, по государственной службѣ, по владѣнію недвижимымъ имуществомъ и по участію въ мѣстномъ самоуправленіи подлежатъ отмѣнѣ».

IV. Законы, направленные на устраненіе ограниченій въ правахъ женщинъ. Въ основу ихъ должно быть положено начало, согласно коему

«ограниченія, установленныя для лицъ женскаго пола гражданскими законами, ограниченія въ правѣ получать образованіе на всѣхъ ступеняхъ, ограниченія въ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ и всѣ вообще ограниченія въ публичныхъ правахъ, поскольку этому не препятствуетъ существо обязанностей, связанныхъ съ этими правами, подлежатъ отмѣнѣ».

Предлагая изложенную постановку дѣла, авторы предложенія мотивировали ее слѣдующимъ образомъ:

«Гражданское неравноправіе такъ глубоко проникло во всѣ части нашего законодательства и охватило въ такой мѣрѣ всѣ сферы жизни, что устраненіе его путемъ единаго законодательнаго акта представляется невозможнымъ. Гражданское неравноправіе выражается какъ въ предоставленіи отдѣльнымъ разрядамъ лицъ привилегій, такъ и, въ особенности, въ ограниченіяхъ, направленныхъ противъ отдѣльныхъ сословій, національностей и вѣроисповѣданій; неравноправіе выражается наконецъ въ устраненіи лицъ женскаго пола отъ пользованія во всей полнотѣ правами, предоставленными лицамъ мужского пола. Многочисленности тѣхъ областей, на которыя распространяется нынѣ гражданское неравенство, соотвѣтствуетъ и сложность способовъ его устраненія. Въ одной области — въ области ограниченій, обусловленныхъ національностью и религіею, — достаточна простая отмѣна соотвѣтственныхъ ограничительныхъ законовъ; въ другихъ областяхъ отмѣна ограниченій и привилегій связана неразрывно съ созидательной работой и, слѣдовательно, съ замѣною дѣйствующихъ законовъ

новыми. Особенно неотложна отмѣна сословныхъ ограниченій, тяготѣющихъ надъ крестьянскимъ населеніемъ, требуетъ замѣны особыхъ крестьянскихъ учрежденій и особыхъ крестьянскихъ судовъ новыми органами. Привилегіи, предоставленныя дворянству, распространяются не только на личныя права дворянъ, гражданскія и политическія, — но отражаются и на строѣ мѣстнаго самоуправленія, и потому отмѣна привилегій дворянства связана съ болѣе или менѣе крупною реформою мѣстнаго самоуправленія. Отмѣна ограниченій женщинъ связана съ частичнымъ пересмотромъ гражданскихъ законовъ и т. д.».

Для выработки предположенныхъ законопроектовъ авторы предложенія предлагали государственной думѣ избрать комиссію въ составѣ 33 членовъ. Самое же свое предложеніе просили признать *спѣшнымъ*.

Послѣдовавшія по внесенному предложенію пренія оказались весьма обширными. Въ нихъ приняли участіе 29 ораторовъ. Огромное большинство изъ числа говорившихъ стояли на точкѣ зрѣнія тѣхъ основныхъ началъ, которыя нашли себѣ выраженіе въ проэктѣ 151. Почти никто противъ нихъ не возражалъ. Но возраженія противъ предложенія 151, и притомъ довольно энергичныя, послѣдовали съ формальной стороны, въ смыслѣ желательности иного порядка всей законодательной работы по установленію у насъ политическаго и гражданскаго равноправія. Мы познакомимъ читателей съ этими преніями въ государственной думѣ въ такомъ порядкѣ: сперва мы приведемъ болѣе интересныя мѣста изъ рѣчей ораторовъ, развивавшихъ основныя мысли самого заявленія; затѣмъ отмѣтимъ и тѣ возраженія по существу, которыя, хотя и въ очень слабомъ видѣ, послышались противъ началъ равноправія; наконецъ, остановимся и на тѣхъ формальныхъ возраженіяхъ, которыя встрѣтило предложеніе 151, такъ какъ эти возраженія имѣли въ думѣ свое симптоматическое значеніе, а самый поводъ, по которому они велись, представляется весьма характернымъ для тѣхъ условій, при которыхъ государственной думѣ приходилось вести свою законодательную работу.

Первымъ говорилъ, въ качествѣ докладчика отъ имени лицъ, подписавшихъ заявленіе, представитель г. Москвы Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ (нар. своб.). Его обстоятельная рѣчь послужила прекраснымъ введеніемъ къ дальнѣйшимъ преніямъ по данному вопросъ

«Государственная дума, началъ свою рѣчь Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, въ отвѣтномъ адресѣ на тронную рѣчь, перечисляя неотложныя законодательныя реформы, наряду съ установленіемъ гражданской свободы, выдвинула также на первую очередь вопросъ объ обезпеченіи гражданскаго равноправія всѣхъ гражданъ Россійской Имперіи». Ораторъ относится къ этому, конечно, вполнѣ одобрительно и, характеризуя положеніе вопроса о равноправіи у насъ въ Россіи, продолжаетъ такъ: «Наше отечество въ этомъ отношеніи находится въ совершенно особомъ положеніи. Съ одной стороны, и въ нашемъ обществѣ, и въ широкихъ массахъ населенія въ высшей степени развито и давно укоренилось чувство демократическаго равенства. Но, съ другой стороны, наше законодательство находится въ вопіющемъ противорѣчіи съ этимъ народнымъ правосознаніемъ. Въ настоящее время въ цивилизованномъ мірѣ нѣтъ законодательства, которое до такой степени было бы насквозь пропитано принципомъ неравенства, неравноправія. Это неравенство, какъ какая нибудь злокачественная язва, проникаетъ во всѣ отрасли законодательства во всѣ части нашего государственнаго организма. Нѣтъ возможности даже перечислить, хотя бы приблизительно, всѣхъ тѣхъ отдѣльныхъ статей закона, въ силу которыхъ у насъ устанавливается неравенство. Мы можемъ въ этомъ отношеніи въ настоящую минуту указать только главныя, крупнѣйшія области, гдѣ оно проявляется, главные источники гражданской неравноправности. Первымъ такимъ источникомъ является принципъ сословности. Это сословное начало было искусственно привито русской жизни; въ значительной мѣрѣ оно было заимствовано съ запада и заимствовано въ тѣ именно времена, когда на западѣ сословія начали уже разрушаться. Никогда сословныя начала не прививались прочно къ русской жизни. Великія реформы, произведенныя въ царствованіе императора Александра II, въ значительной степени потрясли эти начала, въ значительной степени сгладили разницу между искусственно образованными сословными группами. Впослѣдствіи, въ 80-хъ и 90-хъ годахъ была произведена реставрація сословныхъ принциповъ, реставрація, которой, однако, не удалось совершенно стереть всѣ слѣды реформъ императора Александра II. Въ настоящее время, дѣло это находится у насъ въ такомъ положеніи: собственно различіе между тѣми отдѣльными дробными сословными группами, которыя установляетъ наше законодательство, именно различіе между сосѣдними группами, уже почти совсѣмъ сгладилось; не существуетъ, напримѣръ, почти никакого реаль-

наго различія между правами почетнаго гражданина и правами купца, между правами мѣщанина и правами цехового. Наиболѣе яркимъ образомъ, наиболѣе остро сословное различіе сказывается въ положеніи двухъ сословій, тѣхъ самыхъ двухъ сословій, относительно которыхъ было предпринято реставраціонное преобразованіе въ 80-хъ и 90-хъ годахъ, относительно сословія дворянскаго, съ одной стороны, и сословія крестьянскаго, съ другой. Дворяне не только раздѣляютъ тѣ остатки сословныхъ привилегій, которые сохранились вообще у привилегированныхъ, неподатныхъ сословій, но имѣютъ еще значительныя преимущества, принадлежащія дворянскому сословію, какъ таковому, преимущества по землевладѣнію, по службѣ, по образованію и главнымъ образомъ преимущества, обезпечивающія имъ преобладающее положеніе въ мѣстномъ управленіи и самоуправленіи.

Съ другой стороны, наше крестьянство и приравненные къ нему разряды, такъ называемыхъ, сельскихъ обывателей поставлены въ совершенно неполноправное положеніе, въ положеніе юридически приниженное. Сверхъ всѣхъ тягостей, которыя несутъ податныя сословія вообще, крестьянство еще подвѣдомственно особымъ учрежденіямъ, особымъ юрисдикціямъ, въ значительной мѣрѣ ограничивающимъ его личную свободу. И вотъ одна изъ главныхъ, одна изъ неотложныхъ задачъ законодательства въ настоящее время,— это стереть эти различія, уничтожить всѣ привилегіи дворянства, привилегіи высшихъ сословій, вообще неподатныхъ. Съ другой стороны, уничтожить всѣ тѣ ограниченія правъ, которыя тяготѣютъ надъ крестьянствомъ, сословіемъ податнымъ. Намъ нужно рѣшительнымъ, послѣдовательнымъ шагомъ вымести этотъ ненужный мусоръ, засоряющій наше законодательство. Есть еще другая область, въ которой также господствуетъ неравенство, въ которой оно сказывается также острымъ образомъ, быть можетъ, еще даже острѣе, чѣмъ въ группѣ предыдущей. Это то неравенство, которое создается нашимъ законодательствомъ на почвѣ національной и религіозной. У насъ, господа, существуетъ то, чего не существуетъ ни въ одномъ культурномъ государствѣ міра. У насъ существуетъ средневѣковой варварскій пережитокъ—ограниченіе правъ отдѣльныхъ національностей или лицъ отдѣльнаго вѣроисповѣданія. Мы знаемъ, что у насъ, напримѣръ, лица польскаго происхожденія подвержены многочисленнымъ и существеннымъ ограниченіямъ. Они не имѣютъ права пріобрѣтать имущество въ обширныхъ полосахъ имперіи иначе, какъ отъ лицъ того же происхожденія; они ограничены не столько зако-

номъ, сколько циркулярами администраціи самымъ существеннымъ образомъ въ своихъ правахъ на государственной и общественной службѣ. Есть еще ограниченія, касающіяся мелкихъ отдѣльныхъ національныхъ группъ, которыя также трудно, можетъ быть, въ настоящее время всѣ перечислить. Есть запрещеніе, напримѣръ, извѣстнымъ религіознымъ сектамъ селиться въ извѣстныхъ частяхъ имперіи, ограниченія, касающіяся магометанъ и другихъ національныхъ или религіозныхъ группъ. Но самымъ важнымъ, самымъ крупнымъ пережиткомъ варварства, разлагающимъ весь нашъ государственный бытъ, является, несомнѣнно, то тяжелое ограниченіе, которое наложено у насъ на еврейское населеніе, на лицъ, исповѣдующихъ іудейскую религію. Они лишены у насъ совершенно свободы передвиженія, права свободнаго выбора постояннаго или временнаго мѣстожительства, они замкнуты и стѣснены тѣснымъ кольцомъ осѣдлости въ извѣстной части имперіи. Они ограничиваются въ правахъ государственной службы и образованія, они лишены права пріобрѣтать недвижимое имущество, они сверхъ того подлежатъ тяжелому, унизительному, несправедливому ограниченію по отношенію къ отбыванію воинской повинности.

Практическимъ слѣдствіемъ этой вопіющей несправедливости закона является вопіющая несправедливость практическая, является извѣстное отношеніе темныхъ массъ къ евреямъ, этимъ паріямъ русскаго законодательства.

Населеніе въ своихъ темныхъ, невѣжественныхъ слояхъ пріучается смотрѣть на евреевъ какъ на не-людей, на лицъ, относительно которыхъ позволено все, возможно все, которые стоятъ внѣ закона. И вотъ мы видимъ, что эти законодательныя ограниченія на практикѣ въ жизни складываются въ огромное, грязное кровавое пятно, которое пятнитъ нашу жизнь, и одна изъ нашихъ самыхъ неотложныхъ, съ политической и нравственной точекъ зрѣнія, задачъ—это смыть съ себя это грязное кровавое пятно, охранить доброе имя въ Россіи въ глазахъ всего цивилизованнаго міра, охранить доброе имя нашего поколѣнія въ глазахъ нашего потомства.

Есть еще третья область, гдѣ также у насъ господствуетъ принципъ полной неравноправности, полнаго неравенства. Относительно этой области нельзя сказать, какъ относительно предыдущихъ, чтобы мы были опережены въ этомъ направленіи безусловно всѣми западными государствами. Это область, которая касается

ограниченій, связанныхъ съ поломъ, ограниченій, существующихъ у насъ для женщинъ, которыя подвергаются такимъ ограниченіямъ въ области гражданскаго права, напримѣръ, въ области наслѣдованія, которыя почти совершенно не имѣютъ правъ публичныхъ, лишены права участія въ выборахъ и въ государственномъ управленіи и самоуправленіи, которымъ закрытъ доступъ на большую часть отраслей государственной и общественной службы. Мы предвидимъ, что намъ укажутъ на то, что въ этомъ отношеніи западныя государства насъ не опередили, что во Франціи и Германіи женщины подвергнуты еще, можетъ быть, большимъ ограниченіямъ, нежели у насъ. Этого возраженія мы не боимся, мы знаемъ, что противъ насъ можно выдвинуть только вѣковые предразсудки и больше ничего, что за насъ говоритъ и справедливость, и здравый смыслъ, —мы укажемъ на западныя страны, гдѣ равноправность женщинъ уже осуществлена, и съ блестящимъ успѣхомъ. Укажемъ на близкую намъ Финляндію, гдѣ также этотъ вопросъ близится къ своему разрѣшенію[1]). Мы думаемъ, что Россія болѣе, чѣмъ какая-либо другая страна, подготовлена къ этой реформѣ; у насъ въ гражданскомъ законодательствѣ положеніе женщины уже лучше, нежели въ другихъ странахъ, она обладаетъ имущественной независимостью. У насъ женщина гораздо въ большей мѣрѣ, чѣмъ во Франціи и Германіи, завоевала себѣ широкое поприще на полѣ общественной дѣятельности и службы государству. Мы знаемъ, что женщина шла въ передовыхъ рядахъ освободительнаго движенія и въ этомъ отношеніи не уступала мужчинѣ. Вотъ почему мы думаемъ, что приспѣло время для этой реформы». Въ заключеніе своей рѣчи ораторъ сказалъ: «установленіе гражданскаго равноправія есть не только дѣло справедливости, это есть дѣло государственной необходимости. Если мы хотимъ дѣйствительно соорудить новое государственное зданіе, мы должны помнить, что у насъ юридически, по нашему законодательству, въ настоящее время нѣтъ народа, нѣтъ націй, въ юридическомъ смыслѣ этого слова; у насъ есть только отдѣльныя группы населенія, отдѣльныя племена, національности и сословныя группы, подчиненныя одной власти, но они одного юридическаго цѣлаго не составляютъ. У насъ нѣтъ до сихъ поръ общихъ гражданскихъ правъ, есть только права состоянія, у насъ и судъ приговариваетъ не къ лишенію гражданскихъ правъ, а къ

---

[1]) Въ настоящее время онъ уже разрѣшенъ.

лишенію правъ состоянія. Народа, націи въ политическомъ смыслѣ, —этого слова у насъ нѣтъ. Нація—необходимый фундаментъ современнаго правового государства. Она у насъ организуется фактически, но нужно ее организовать и объединить и юридически, нужно создать русскій народъ въ юридическомъ смыслѣ этого слова, нужно создать націю,—а таковой въ наше время можетъ быть только союзъ свободныхъ, равныхъ гражданъ».

Общей защитѣ началъ равноправія было посвящено еще нѣсколько рѣчей. Но мы приведемъ небольшіе отрывки лишь изъ рѣчей И. И. Петрункевича и Ф. И. Родичева.

И. И. Петрункевичъ (нар. свобод.) сказалъ: «Когда вчерашній день предложено было разсмотрѣть предложеніе о равноправіи, я былъ въ высшей степени обрадованъ страннымъ совпаденіемъ: въ этотъ самый день, господа, въ газетахъ появился адресъ представителей русскаго дворянства къ государю, благосклонно имъ принятый. Въ этомъ адресѣ умирающее, отживающее сословіе своими костенѣющими руками хватается за тронъ и грозитъ намъ, что оно снова расцвѣтетъ и дастъ Россіи доказательства своей жизненности, что оно еще подаритъ насъ цвѣтами, которые въ настоящее время сорваны бурею. Если бы этотъ противникъ, господа, былъ уже нами побѣжденъ, если бы онъ не представлялъ никакой силы, то, нѣтъ никакого сомнѣнія, дума могла бы пройти мимо такого адреса, не обращая на него вниманія; но противникъ и не побѣжденъ еще, и обладаетъ еще достаточными силами. Я былъ радъ, что въ тотъ самый день дума могла реагировать на адресъ дворянства, и я былъ бы радъ, если бы она сказала, что тотъ міръ, куда снова толкаютъ страну, тотъ міръ, который, по отличному выраженію Кокошкина, загрязненъ и требуетъ очистки отъ мусора умеръ для народа, что дума туда не пойдетъ».

Какъ бы продолжая мысль И. И. Петрункевича, Ф. И. Родичевъ (нар. свобод.), со свойственнымъ ему патетическимъ подъемомъ, всегда сильно дѣйствовавшимъ на палату, сказалъ: «Я пришелъ сюда, чтобы напомнить думѣ, напомнить первому русскому народному представительству другое совпаденіе. Говоря сегодня по вопросу о равноправіи въ Россіи, я не могу не вспомнить, что сегодня—годовщина того дня, когда покойному Сергѣю Трубецкому удалось выразить передъ лицомъ верховной власти надежды, чаянія и вѣру русскаго народа. Въ моихъ ушахъ до сихъ поръ звучитъ этотъ голосъ, передъ которымъ должны были раскрыться самыя скупыя души, самыя сухія сердца. «Вы, государь, говорилъ онъ,

вы—царь не крестьянскій, не дворянскій, не купеческій, вы—царь всей Россіи». Точно также и представительство должно быть всенародное, права русскихъ гражданъ должны быть равны: въ Россіи не должно быть обездоленныхъ, малоправныхъ. Всякій русскій подданный, какъ бы скромно ни было его существованіе, долженъ имѣть право называть Россію своимъ отечествомъ (аплодисменты). Господа, память объ этихъ словахъ, память объ этомъ человѣкѣ не должна быть забыта, и я приглашаю васъ воздвигнуть ему лучшій памятникъ, который вы можете сдѣлать: принять основныя положенія, которыя вамъ сегодня предложены, начать работу осуществленія. Сегодня, да будетъ покончено съ неравноправіемъ! Сегодня, да будетъ положено начало новой Россіи, Россіи, гдѣ всѣ права всѣхъ людей будутъ равны между собой! Перегородки, существующія между сословіями, перегородки, существующія между національностями, должны быть сломаны и убраны разъ навсегда (аплодисменты). Намъ нечего смотрѣть, что изъ этого должно остаться. Ничего! Путы съ русской жизни должны быть сняты, неполноправіе должно быть уничтожено».

Въ дополненіе къ приведеннымъ рѣчамъ, отстаивавшимъ начало равноправія въ его наиболѣе общей формулировкѣ, мы приведемъ теперь существенныя части изъ рѣчей ораторовъ, защищавшихъ это основное начало современной гражданской жизни въ примѣненіи его, въ частности, къ вопросу объ ограниченіяхъ правъ крестьянства, о привилегіяхъ дворянства, о національномъ и женскомъ равноправіи.

Что касается вопроса объ ограниченіяхъ правъ крестьянъ и о привилегіяхъ дворянства, то они обсуждались многими ораторами совмѣстно и, въ значительной мѣрѣ, подъ впечатлѣніемъ словъ гр. Гейдена, который, не оспаривая желательности установленія равенства всѣхъ передъ закономъ, сдѣлалъ въ своей рѣчи замѣчаніе, что и крестьяне имѣютъ въ настоящее время свои привилегіи, по сравненію съ дворянами, а дворяне свои ограниченія по сравненію съ крестьянами. Замѣчанія гр. Гейдена было облечено въ такую форму: «Говорятъ: отмѣнить всѣ крестьянскія ограниченія во всѣхъ отрасляхъ. Но, вѣдь, въ уголовныхъ законахъ крестьяне имѣютъ преимущество передъ дворянами въ томъ отношеніи, что ихъ наказываютъ гораздо менѣе строго, чѣмъ дворянъ. Если дворянинъ украдетъ стаканъ, онъ будетъ лишенъ дворянства и осужденъ весьма строго, а крестьянинъ за это отсидитъ одинъ день при волостномъ правленіи. Крестьяне въ судебномъ отношеніи гораздо

болѣе льготно судятся, чѣмъ люди привилегированныхъ сословій. Намъ говорятъ: дворянство имѣетъ привилегіи по землевладѣнію. Я знаю одну привилегію: майораты, т. е. заповѣдныя имѣнія. Это—привелегія, которой другіе не имѣютъ. Съ другой стороны, и у дворянства есть ограниченія относительно землевладѣнія. Дворянинъ не можетъ приписаться къ сельскому обществу и владѣть надѣльной землей (с м ѣ х ъ). Это не является такимъ смѣшнымъ ограниченіемъ. Тѣ дворяне, которые обнищали и желаютъ, какъ здѣсь говорятъ, жить трудовой жизнью и своими мозолистыми руками пахать землю, для тѣхъ это не смѣшное ограниченіе, а лишеніе права, которымъ они теперь не могутъ пользоваться».

Приведенныя слова гр. Гейдена, сказанныя въ самомъ началѣ обсужденія вопроса о равноправіи, сдѣлались потомъ тѣмъ пунктомъ, къ которому, для его опроверженія, возвращались всѣ ораторы, говорившіе о сословныхъ привилегіяхъ и ограниченіяхъ.

Членъ думы Трасунъ тотчасъ же замѣтилъ гр. Гейдену: «Что касается заявленія графа Гейдена, что крестьяне имѣютъ нѣкоторыя привилегіи, которыхъ не имѣютъ дворяне, я, какъ происходящій отъ крестьянъ, могу сказать только одно, что крестьяне охотно помѣняются на тѣ привилегіи, которые имѣютъ дворяне, но не знаю, согласятся ли дворяне помѣняться на привилегіи крестьянъ.

(Гр. Гейденъ, съ мѣста, замѣчаетъ: «вполнѣ согласятся»).

Членъ думы Локоть сказалъ. «Если-бы мы задались вопросомъ, на какой изъ классовъ больше всего падало зла и страданій отъ гражданскаго неравенства, то, несомнѣнно, по суммѣ зла и страданій, пальму первенства получили бы податныя сословія, главнымъ образомъ, крестьянство. Правда, острота, обидность гражданскаго неравенства больше, рѣзче всего чувствовались на почвѣ національнаго и религіознаго неравенствъ, но общая сумма этого зла, общая сумма страданій отъ него выпала на долю нашихъ податныхъ сословій. Для крестьянства, для податныхъ сословій гражданское неравенство представляетъ позорный остатокъ позорнаго рабства, того рабства, которое въ свое время охватывало и проникало всѣ рѣшительно стороны личнаго и общественнаго существованія податныхъ сословій, и формой, въ которую вылилось это рабство, это гражданское неравенство, является для крестьянъ прежде всего сословность. Крестьянство и дворянство—это тѣ два совершенно противоположныхъ, подчасъ даже враждебныхъ, класса, тѣ два враждебныхъ міра, которые раньше представляли изъ себя рабовъ

и господъ и которые вели и продолжаютъ въ сущности и до настоящаго времени вести между собою глухую, упорную борьбу. И государство, правящіе классы котораго пополнялись именно изъ среды господъ, всегда поддерживало интересы этого господствующаго класса, интересы дворянства. И напрасно намъ говорятъ, что теперь, въ настоящее время, жизнь уже стерла классовыя, лучше сказать, сословныя различія; что дворянство представляетъ изъ себя въ сущности только пустую форму, содержаніе которой уже давнымъ давно вытравлено самой жизнью. Это неправда. Я думаю, что крестьяне чувствовали и продолжаютъ чувствовать на себѣ всю тяжесть этого сословнаго неравенства, думаю, что они особенно рѣзко чувствовали и чувствуютъ эту сословную обособленность, эту привилегированность положенія дворянства, особенно въ послѣднія десятилѣтія, въ тѣ десятилѣтія, когда сословно-полицейскій режимъ, сословно-полицейская реакція проявились съ особенной силой. Вы знаете, что крестьянство чувствовало и до сихъ поръ чувствуетъ на себѣ всю тяжесть института земскихъ начальниковъ, который, конечно, представляетъ только лишь проявленіе той сословной политики государства, которая проявилась особенно рѣзко въ послѣднія двадцать—тридцать лѣтъ. Крестьянство чувствовало на себѣ тяжесть культурной, общественной обособленности и тяжесть того мрака, который точно также искусственно поддерживался именно этой сословной политикой государства. Наконецъ, крестьянство чувствовало на себѣ и тяжесть экономической политики государства, которая въ значительной степени окрашивалась тѣмъ же сословнымъ духомъ. Я думаю поэтому, что говорить объ отсутствіи содержанія въ этой формѣ, въ сословной формѣ, въ настоящее время еще слишкомъ рано. Мнѣ кажется, что нѣтъ никакого основанія замаскировывать народное сознаніе, затемнять фразами, подобными тѣмъ, которыя мы нерѣдко слышимъ, главнымъ образомъ, конечно, отъ представителей дворянства: что, дескать, положеніе дворянъ, какъ класса, иной разъ чуть ли не хуже даже, чѣмъ положеніе крестьянъ.

Я думаю, что сословное неравенство и привилегированность, конечно, относящаяся главнымъ образомъ къ дворянскому классу, должны быть безусловно и категорически вычеркнуты изъ нашего законодательства для того, чтобы крестьянство, какъ основной классъ населенія, могло считать себя удовлетвореннымъ закономъ о гражданскомъ равенствѣ. Народъ ждетъ и требуетъ не того, чтобы были отмѣнены или видоизмѣнены разныя ограниченія и привилегіи, онъ ждетъ и требуетъ, чтобы у насъ были уничтожены

сословія, какъ таковыя. Народное сознаніе говоритъ, что всѣ граждане должны быть только гражданами, а не князьями, графами, дворянами, мѣщанами и т. д.; народное сознаніе допускаетъ, что при имени и фамиліи человѣка можетъ быть поставлено названіе его занятія, скажемъ—купецъ, духовный и т. д, но ни въ какомъ случаѣ не названіе тѣхъ кастъ, которыя искусственно были созданы и поддерживались государствомъ въ періодъ господства крѣпостного строя. Только такое рѣшеніе вопроса о гражданскомъ равенствѣ, только категорическое требованіе полнаго уничтоженія сословій, какъ таковыхъ, можетъ дѣйствительно удовлетворить народное сознаніе. По этому же вопросу о «привилегіяхъ» крестьянъ членъ думы И. И. Петрункевичъ (нар. своб.) сказалъ: «графъ Гейденъ сослался на то, что крестьянское сословіе обладаетъ нѣкоторыми преимуществами, причемъ ограничился двумя привилегіями, которыя якобы имѣетъ крестьянство. Если стать на точку зрѣнія графа, то насчитать такихъ привилегій можно гораздо больше. Есть извѣстный дѣятель «дворянинъ» Павловъ, который какъ то въ «Московскихъ Вѣдомостяхъ» напечаталъ цѣлый списокъ крестьянскихъ привилегій. Если посмотрѣть на этотъ списокъ, то на первый взглядъ можно было бы подумать, что нѣтъ болѣе привилегированнаго сословія, какъ русское крестьянство. Въ дѣйствительности, однако, если вы всмотритесь въ эти привилегіи, то увидите, что въ нихъ заключается элементъ, я сказалъ бы, презрѣнія къ крестьянству, которое лежитъ въ основѣ тѣхъ законовъ, которые обезпечиваютъ эти права. (Обращаясь къ гр. Гейдену:) Вы, графъ, сами сослались на тѣ преимущества крестьянъ, въ силу которыхъ они наказываются за нѣкоторые проступки слабѣе, чѣмъ лица другихъ сословій. Вы называете это привилегіей? Я считаю это позоромъ крестьянъ. Почему? Тѣ законодатели, которые предоставляли эти облегченія крестьянству, смотрѣли на него какъ на нѣчто низшее. Если дворянинъ совершилъ преступленіе, нарушающее принципъ нравственности, его покараютъ строго, но если крестьянинъ воруетъ... да вѣдь онъ стоитъ на низкой ступени развитія, плохо разбирается въ нравственныхъ началахъ, его можно наказывать, какъ человѣка опекаемаго, лишеннаго пониманія и свободы выбора дѣйствій. Я не сомнѣваюсь, что крестьянство отъ этой привилегіи откажется. Сошлюсь еще на одну привилегію. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ, господа, одинъ публицистъ упорно указывалъ на такую привилегію крестьянства: только крестьяне могутъ быть высѣченными. Я не шучу, кн. Мещерскій въ теченіе многихъ лѣтъ про-

повѣдывалъ эту тему и исходилъ изъ слѣдующихъ положеній: всѣ остальныя сословія, когда терпятъ какое-нибудь наказаніе, страдаютъ вдвойнѣ, такъ какъ страдаетъ не только тотъ, кто совершилъ преступленіе, но и семья, ибо послѣдствія наказанія всегда отражаются на семьѣ. Посадили ли васъ въ тюрьму, потеряли ли вы службу,—страдаете вы и ваша семья. Но когда васъ высѣкли, то наказанъ только тотъ, кто совершилъ преступленіе. Пользуясь такимъ умозаключеніемъ, кн. Мещерскій много разъ утверждалъ, что сѣченіе составляетъ привилегію крестьянства. Вотъ какія бываютъ привилегіи!.. Мы рѣшительно желаемъ порвать со всякими привилегіями. Желаемъ порвать потому, что видимъ въ нихъ язву нашего народа и устраненіе ея видимъ въ уничтоженіи сословныхъ преимуществъ и ограниченій, существующихъ въ законахъ». Получивъ еще разъ слово, членъ думы Трасунъ сказалъ: крестьяне до такой степени лишены не только ужъ привилегій, но, я скажу, естественныхъ правъ, что даже тѣ изъ крестьянъ, которымъ случайно посчастливилось окончить высшее или среднее учебное заведеніе, уже не считаются крестьянами, а должны выбыть изъ крестьянскаго сословія. А потому я не называю это привилегіей. Есть у крестьянъ привилегіи, но противоположнаго свойства; есть очень много угнетающихъ привилегій: крестьяне должны починять дороги, не только проходящія черезъ крестьянскую землю, но и черезъ помѣщичьи; крестьяне должны давать подводы и лошадей чиновникамъ, которые служатъ не крестьянамъ, а всему государству; крестьяне не имѣютъ права поступать ни въ высшее, ни въ среднее учебное заведеніе безъ сельскаго приговора, безъ разрѣшенія сельскаго общества; крестьяне не имѣютъ права распоряжаться своей землей, несмотря на то, что вносятъ выкупные платежи за эту землю; крестьяне даже лишены одной изъ естественныхъ принадлежностей закона, а именно справедливости. Возьмемте напримѣръ, общинное владѣніе: крестьянинъ отвѣчаетъ не только за то, въ чемъ онъ самъ провинился, онъ долженъ вносить выкупные платежи и подати не только за свою землю, но и за землю своихъ сосѣдей, которые, по своему нерадѣнію или по своей преступной жизни, этихъ повинностей не исполнили. Вотъ, господа, каковы эти привилегіи! Привилегіи крестьянъ заключаются только въ томъ, что они могутъ быть высѣчены, могутъ быть угнетены, причемъ они не могутъ ни отъ кого потребовать отвѣтственности. Поэтому я не могу согласиться съ тѣмъ мнѣніемъ, что крестьяне имѣютъ привилегіи, которыхъ не имѣютъ дворяне, и все-

цѣло присоединяюсь къ тому, что всѣ привилегіи должны быть уничтожены».

Когда были закрыты пренія, докладчикъ Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, резюмируя то, что было сказано по вопросу о сословіяхъ, и устанавливая истинный смыслъ представленнаго проекта, замѣтилъ: здѣсь указывалось, что, въ сущности, авторы проекта предполагаютъ сохранить сословія, что они говорятъ только объ отмѣнѣ отдѣльныхъ привилегій, но, господа народные представители, вѣдь все реальное содержаніе сословій обусловливается и сводится къ неравенству правъ, къ извѣстнымъ привилегіямъ или ограниченіямъ. Разъ привилегіи и ограниченія будутъ уничтожены, то реальнаго различія существовать уже не будетъ; останется только одинъ вопросъ—вопросъ о названіи, вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли допустить и дозволить кому-нибудь подписываться мѣщаниномъ или дворяниномъ, или слѣдуетъ за это преслѣдовать. Словомъ, останется такой вопросъ, который не заслуживаетъ вниманія думы въ настоящій моментъ, не соотвѣтствуетъ серьезности положенія».

По вопросу о національностяхъ и объ уравненіи въ правахъ лицъ разныхъ національностей и вѣроисповѣданій пренія сосредоточились на вопросѣ о равноправіи евреевъ и о равноправіи мусульманъ. Вопросъ объ остальныхъ національностяхъ остался какъ бы покрытымъ общимъ принципомъ равноправія. Мы поэтому дадимъ здѣсь извлеченія изъ преній, касавшихся евреевъ и мусульманъ. Не надо забывать, что извѣстная неравномѣрность преній зависѣла просто отъ ихъ случайнаго характера: вѣдь, дѣло шло только о передачѣ законопроекта въ комиссію, а не объ его обсужденіи по существу.

Что касается столь больного у насъ вопроса объ еврейскомъ равноправіи, то прямыхъ возраженій противъ него въ первой государственной думѣ не раздалось. Со стороны гр. Гейдена и кн. Волконскаго послѣдовали только замѣчанія, подчеркивавшія трудность разрѣшенія этого вопроса въ смыслѣ немедленнаго введенія у насъ полнаго равноправія евреевъ. Впрочемъ, гр. Гейденъ, какъ мы это увидимъ ниже болѣе подробно, вообще настаивалъ на трудности законодательнаго проведенія у насъ началъ равноправія и на невозможности достигнуть этого путемъ простого зачеркиванія существующихъ законовъ, устанавливающихъ сословныя, національныя, вѣроисповѣдныя и иныя различія; поэтому и его замѣчаніе о «жгучести» еврейскаго вопроса въ Россіи и о трудности его быстраго разрѣшенія

носило характеръ скорѣе частнаго приложенія его общей мысли. Вотъ какъ онъ выразился по этому поводу:

«Если просто отмѣнить ограниченія въ правахъ извѣстныхъ національностей, то подъ этимъ вторымъ пунктомъ находится, во всякомъ случаѣ, жгучій для всей Россіи вопросъ еврейскаго равноправія. Я вполнѣ сочувствую тому, что евреямъ должны быть даны человѣческія права, нельзя ихъ держать паріями и какими то отщепенцами отъ общей государственной жизни, но этотъ вопросъ нельзя разрѣшить съ помощью краснаго карандаша. Мы не можемъ этимъ путемъ создать свободу людей; надо выработать сложный законъ».

Приведенныхъ только что словъ гр. Гейдена никто и не понялъ въ смыслѣ его отрицательнаго отношенія къ еврейскому равноправію по существу, и это даже опредѣленно подчеркнулъ одинъ изъ депутатовъ-евреевъ,—г. Левинъ.

Иное впечатлѣніе произвели слова кн. Волконскаго. Онъ сказалъ: «Еврейскій вопросъ—это крайне важный вопросъ, который, если я не ошибаюсь, нигдѣ не разрѣшенъ окончательно (если я ошибаюсь,—вы меня поправите) и противъ котораго у насъ существуетъ много предубѣжденій. Намъ надобно доказать, что, дѣлая извѣстныя постановленія, мы отъ этого получимъ благо, а не причинимъ вредъ обществу. Я буду очень радъ, когда получу возможность подать свой голосъ въ пользу этого предложенія, внесеннаго въ такомъ видѣ».

Въ этихъ словахъ увидѣли (и, можетъ быть, не безъ основанія) отрицательное отношеніе кн. Волконскаго къ разрѣшенію еврейскаго вопроса въ смыслѣ полнаго равноправія. Поэтому и ораторы, защищавшіе идею еврейскаго равноправія, облекали это въ форму полемики съ кн. Волконскимъ.

Депутатъ Розенбаумъ, по поводу словъ кн. Волконскаго, говорилъ: «Кн. Волконскому неясно относительно еврейскаго вопроса. Здѣсь вы имѣете извѣстное предубѣжденіе. Кн. Волконскому неясно, что въ тотъ моментъ, когда мы переходимъ отъ системы произвола на другую систему—систему правового порядка, ему неясно, что въ это время не могутъ оставаться шесть милліоновъ людей лишенными правъ; это ему надо доказать».

Депутатъ Левинъ замѣтилъ: «Если мы волнуемся, разъ дѣло касается освобожденія отъ рабства 6-ти милліонной еврейской народности, то вѣдь это такъ понятно, такъ естественно, на такія волненія мы имѣемъ законное право и никто насъ въ этой области ограничивать не долженъ. Одинъ только изъ ораторовъ нашелъ, что

еврейскій вопросъ почти нигдѣ окончательно не разрѣшенъ. Я могу успокоить этого оратора. Этотъ вопросъ постольку, поскольку онъ можетъ быть регулированъ законоположеніями, повсюду разрѣшенъ— только не въ Россіи. И думается мнѣ, что князь Волконскій, какъ русскій патріотъ, пожелаетъ, чтобы Россію поставили на одну доску съ Германіей и Англіей и Франціей, но не съ Румыніей».

Депутатъ Щепкинъ, настаивая на немедленномъ и полномъ осуществленіи еврейскаго равноправія, между прочимъ, сказалъ: «Говорятъ, что евреи, въ особенности ихъ молодежь, имѣютъ наклонность къ анархизму, значитъ, равнодушны къ государству. Но что же даетъ государство теперешнему еврейству? Государство стѣсняетъ еврейство въ промышленной и торговой дѣятельности, заграждаетъ молодому еврейству путь къ образованію, ссылаетъ все еврейство въ такъ называемую, черту осѣдлости. Мало того: когда начинаются погромы, то каждый изъ насъ, русскихъ гражданъ, по закону можетъ защищать себя и даже стрѣлять въ грабителей, которые врываются въ его квартиру, но если защищается еврей, то говорятъ, что это революціонеръ, и тотъ домъ, изъ котораго защищались отъ грабителей, разстрѣливаютъ, какъ домъ, наполненный революціонерами. Вотъ то государство, которое стоитъ лицомъ къ лицу передъ еврействомъ; если бы мы были тоже въ положеніи безправныхъ гражданъ такого государства, то врядъ ли мы могли бы соглашаться съ принципомъ такой государственности».

По вопросу о стѣсненіяхъ и ограниченіяхъ въ правахъ мусульманъ говорили депутаты Матиновъ, Сыртлановъ и Ахтямовъ. Они указывали на тѣ стѣсненія, которымъ они подвергаются въ постройкѣ мечетей и въ отправленіи богослуженія; отмѣчали то, что ихъ духовенство не пользуется освобожденіемъ отъ воинской повинности, какъ духовныя лица другихъ вѣроисповѣданій; жаловались на всевозможныя затрудненія, которыя имъ ставятся при полученіи образованія, и пр., и пр.

Сравнительно подробному обсужденію подвергся во время описываемыхъ преній вопросъ о женскомъ равноправіи. На первомъ мѣстѣ здѣсь надо поставить обширную рѣчь депутата Петражицкаго, произнесенную имъ въ защиту женскаго равноправія. Приведемъ наиболѣе важныя отрывки изъ этой рѣчи.

«Главный и кажущійся наиболѣе радикальнымъ пунктъ нашей программы, говорилъ депутатъ Петражицкій,—предоставленіе женщинамъ избирательныхъ правъ въ области мѣстнаго самоуправленія и народнаго представительства. Это такой пунктъ, что защищать его,

въ виду распространенныхъ предразсудковъ, значитъ жертвовать репутаціей серьезнаго политика и даже подвергаться насмѣшкамъ. Тѣмъ болѣе, долгомъ совѣсти считаю здѣсь сказать, что интересы государства, общества и культуры требуютъ сдѣлать этотъ послѣдній, крупнѣйшій шагъ—признать за женщинами избирательныя права. Традиціонное возраженіе извѣстно: «вы втягиваете женщинъ въ политику! Ея мѣсто—у домашняго очага, быть матерью, воспитывать дѣтей, а тутъ вдругъ женщины станутъ заниматься политикой». Въ качествѣ предшественника по защитѣ этого пункта я съ гордостью могу указать на великаго мыслителя—Джона Стюарта Милля, который уже въ половинѣ прошлаго вѣка стоялъ на той точкѣ зрѣнія, что женщинамъ должны быть предоставлены избирательныя права. Онъ уже имѣлъ въ виду ходячія возраженія и обвиненія, и разъяснилъ, что и мужчины имѣютъ разныя обязанности, исправляютъ разныя функціи,—кто земледѣльца, кто сапожника, кто на государственной службѣ и т. д., между тѣмъ они имѣютъ избирательныя права. Развѣ ихъ обязанности отъ этого страдаютъ? То же относится къ женщинамъ; ибо, въ самомъ дѣлѣ, осуществленіе этого права и обязанности вовсе не значитъ оставленіе домашняго очага и т. д.

Но я пойду дальше, чѣмъ Джонъ Стюартъ Милль. Я нахожу, что желательно, чтобы женщины занимались политикой, и чѣмъ больше онѣ ею будутъ заниматься, тѣмъ лучше для государства, общества и прогресса. Вамъ это положеніе кажется страннымъ и парадоксальнымъ, я замѣчаю ироническія улыбки, но надѣюсь, что, выслушавъ мои объясненія, вы признаете, что объ этомъ, по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ подумать. Что такое политика и что значитъ заниматься политикой? Заниматься политикой—значитъ заботиться объ общемъ благѣ; интересоваться политикой—значитъ интересоваться не шкурными своими интересами, эгоистичными, а интересами общаго блага. Васъ выбрали, какъ лучшихъ людей. Въ понятіи лучшихъ людей здѣсь заключается понятіе политиковъ или, по крайней мѣрѣ, человѣка, могущаго заниматься этимъ дѣломъ, радѣющаго объ общемъ благѣ, готоваго работать на общее благо. Многіе изъ выбранныхъ лучшихъ людей стали здѣсь еще лучше, получили политическое воспитаніе. Когда они ѣхали сюда, у нихъ еще, можетъ быть, не было достаточной склонности думать не о себѣ, о своихъ эгоистическихъ интересахъ, а о болѣе высокомъ и великомъ, объ общемъ благѣ. Здѣсь же они пріобрѣли эту склонность и привычку; ихъ личныя дѣла и дѣлишки отступили въ ихъ душѣ и со-

вѣсти на задній планъ. Они привыкли интересоваться и даже волноваться и воодушевляться по поводу общаго блага. Это великое облагороженіе души, прививка высшей человѣческой культуры.

И женскій вопросъ интересуетъ меня съ этой точки зрѣнія. Предоставленіе женщинамъ политическихъ правъ и возложеніе на нихъ политическихъ обязанностей и отвѣтственности—это могучее средство насажденія общественности въ высокомъ смыслѣ слова, высшей психики и культуры, это средство заставить людей оставить эгоистическую узость интересовъ и поднять ихъ на болѣе высокую ступень общественной точки зрѣнія—радѣнія объ общемъ благѣ. Поэтому насъ вовсе не должно смущать то, что матери будутъ интересоваться политикой; напротивъ, именно важно, чтобы матери сами интересовались общественными дѣлами и могли внушить такіе же интересы дѣтямъ. Дѣти такихъ матерей, которыя съ воодушевленіемъ и энтузіазмомъ будутъ относиться къ великимъ идеямъ и задачамъ, впитаютъ въ себя общественную культуру, будутъ выдающимися работниками на почвѣ общаго блага. Интересы общаго блага и культуры требуютъ отъ насъ, чтобы мы предоставили женщинамъ политическія, т. е. общественныя, права и обязанности».

Защитѣ политическаго равноправія женщинъ была также всецѣло посвящена и рѣчь депутата Крылова (нар. своб.). Онъ возражалъ депутату М. М. Ковалевскому, который отнесся не совсѣмъ благопріятно къ уравненію женщинъ съ мужчинами въ области политической жизни. М. М. Ковалевскій сказалъ: «Мы будемъ считаться съ невыгодными послѣдствіями признанія принципа, что мужчины и женщины въ правахъ равны. Вѣдь равныя права предполагаютъ равныя обязанности. Сейчасъ же возникаетъ поэтому вопросъ о томъ, распространимъ ли мы на женщинъ и воинскую повинность, образуемъ ли мы корпусъ амазонокъ или нѣтъ? По всей вѣроятности, никто не собирается образовывать корпуса амазонокъ. Придется на этотъ счетъ сдѣлать ту же поправку, которую англичане сдѣлали со временъ Елизаветы и первыхъ кодификаторовъ общаго земскаго права, въ томъ числѣ судьи Кока. Англичане выражаютъ это извѣстнымъ афоризмомъ: парламентъ все можетъ сдѣлать, но онъ не можетъ обратить мужчину въ женщину и женщину въ мужчину».

Возражая М. М. Ковалевскому, депутатъ Крыловъ сказалъ: «Проф. Ковалевскій сказалъ, что у насъ нѣтъ корпуса амазонокъ, что женщина не исполняетъ воинской повинности и потому она

не имѣетъ права претендовать на политическія права, равныя съ мужчинами, такъ какъ равныя права предполагаютъ и равныя обязанности.

Дѣйствительно, въ современномъ, цивилизованномъ обществѣ нигдѣ женщина воинской повинности не несетъ. Чѣмъ-же это объясняется? Неужели какой-то особой привилегіей женщинъ, основанной на милости, на снисхожденіи къ слабому полу? Отнюдь нѣтъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что особое положеніе женщинъ, по отношенію къ воинской повинности основано исключительно на особомъ складѣ современной культуры со строгимъ раздѣленіемъ труда. Оно выгодно для общества и поэтому крѣпко держится. Поскольку такое раздѣленіе труда относится къ женщинамъ, я считаю его единственно справедливымъ. Въ самомъ дѣлѣ, чѣмъ тяжела воинская повинность для мужчины? Исключительно тѣмъ, что здѣсь приходится платить самую тяжелую дань въ интересахъ родины, въ интересахъ государства,—дань кровью, дань жизнью. Но развѣ женщина не платитъ этой дани? Нѣтъ, она, господа, платитъ ее въ гораздо большихъ размѣрахъ, чѣмъ мужчины. Мужчины гибнутъ на войнѣ, защищая родину отъ внѣшняго врага, а женщина гибнетъ, давая жизнь этимъ борцамъ за честь и свободу страны.

Если подсчитать, принявъ во вниманіе процентъ смертности послѣ родовъ, какая масса женщинъ гибнетъ въ результатѣ выполненія своихъ материнскихъ обязанностей, и число мужчинъ, погибающихъ на войнѣ, то окажется, что на сторонѣ женщинъ несомнѣнный и весьма большой перевѣсъ. А если такъ, то по какому праву общество будетъ возлагать на женскія плечи двойную дань? Развѣ только потому, что эта дань уплачивается женщиной въ другой формѣ? Но развѣ форма все? Мужчины платятъ эту кровную дань, такъ сказать, въ формѣ прямого обложенія, женщина уплачиваетъ ее въ формѣ косвеннаго обложенія, но сумма жертвъ, приносимыхъ на алтарь родины, отъ этого не уменьшается. Мужчины-врачи, напримѣръ, тоже вѣдь не отбываютъ воинской повинности подъ ружьемъ такъ же, какъ и женщины, но они погибаютъ отъ болѣзней на войнѣ въ гораздо большемъ процентѣ, чѣмъ строевые офицеры отъ пуль. Развѣ эта привилегія считается несправедливой? Я, лично, убѣжденъ, что этотъ доводъ о воинской повинности пережилъ свое право на существованіе и долженъ быть сданъ въ архивъ, какъ и всѣ прежніе доводы противниковъ женскаго равноправія. Проф. Ковалевскій прошлый разъ окончилъ свою рѣчь справедливымъ афоризмомъ: парламентъ не можетъ превратить

женщину въ мужчину. Да, это такъ, женщина и не требуетъ невозможнаго. Но всякій парламентъ не только можетъ, но и долженъ быть, по моему мнѣнію, прежде всего справедливымъ». Наконецъ, приведемъ въ заключеніе единственную, но чрезвычайно характерную рѣчь, раздавшуюся въ первой государственной думѣ противъ равноправія вообще и, въ особенности, противъ женскаго равноправія. Эта рѣчь принадлежитъ депутату изъ воронежской губерніи, крестьянину Кругликову. Этотъ крестьянскій голосъ, ярко отразившій въ себѣ всю наивность, а также и темноту крестьянскаго міросозерцанія, во всякомъ случаѣ, заслуживаетъ того, чтобы на него обратить вниманіе. Вотъ что сказалъ депутатъ Кругликовъ:

«Господа народные представители. Многіе ораторы говорили, что всѣмъ надо равное право дать, но для насъ это непонятно; дѣйствительно, ученымъ людямъ мы согласны всѣ права дать, но всѣ они совсѣмъ крестьянскаго быта не знаютъ и совсѣмъ крестьянской семьи не понимаютъ. Если же и бабамъ равныя права дать, что же тогда выйдетъ? Чѣмъ же мужики должны заниматься тогда? Бабъ, стало быть, на сходку посылать? И въ поле, стало быть, ихъ посылать. И въ солдаты отдавать? А мужикамъ дома быть? Если такъ, что и въ солдаты ихъ брать, тогда можно права дать, а если на то только права давать, чтобы имъ старшинами и на сходкахъ бывать, то крестьяне несогласны права бабамъ дать. А крестьяне такъ живутъ, яко бы по Божьему. Хотя и понемножку читаютъ, а все же кое что разбираютъ. И они говорятъ, что Господь сотворилъ Адама, а Еву ему помощницей, но не на равныхъ правахъ. И потомъ еще апостолъ Павелъ сказалъ: «да убоится жена своего мужа». (Смѣхъ, аплодисменты). А насъ, крестьянъ, заставляютъ бабамъ равныя права дать?! Нѣтъ, господа, крестьяне много крови проливали: и Россію защищали, и земли добывали, а здѣсь говорятъ: всѣ права бабамъ дать. Правда, можно всѣ права дать какъ Польшѣ, такъ и татарамъ, и армянамъ, и прочимъ; всѣмъ права можно дать, всѣхъ землей надѣлить; ну, а если въ людяхъ нѣтъ согласія, какъ же имъ тогда землю давать? Потомъ, крестьянамъ говорятъ, что тѣмъ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ земли, слѣдуетъ въ Сибирь идти, и вмѣстѣ съ тѣмъ говорятъ, что всѣмъ слѣдуетъ права дать?! Такъ у насъ, у крестьянъ, господа представители, все таки есть такое мнѣніе, что если всѣмъ права дать, тогда, дѣйствительно, православная вѣра должна погибать; такъ мы разсуждаемъ по крестьянски. А какъ и раньше, такъ и теперь, самое главное право крестьяне должны занимать, а не всѣмъ права давать.

И потомъ крестьяне совсѣмъ не согласны женскому полу права давать, а совсѣмъ согласны, чтобы мужчина былъ старшій, но не женщина. А что же тогда будетъ, если мы имъ права дадимъ? Да еще мы и себѣ правъ не достали, а всѣмъ права начинаемъ давать. Надо сначала себѣ право достать, тогда и бабамъ дать (с м ѣ х ъ)».

Рѣчь депутата Кругликова, какъ это видно и изъ парламентскихъ къ ней ремарокъ, была встрѣчена думой крайне благодушно. Это была одна изъ тѣхъ рѣчей, которыя были выслушаны отъ слова до слова, и ее сопровождали аплодисментами даже тѣ, кто по существу былъ съ ней несогласенъ (таковыхъ было, несомнѣнно, большинство). Проникнутая несомнѣнной искренностью и приправленная юморомъ, который нашелъ себѣ особенно удачное выраженіе въ фразѣ: «еще мы и себѣ правъ не достали, а всѣмъ права начинаемъ давать»,—она, какъ-бы, воплотила въ себѣ того самаго сильнаго врага идеи женскаго равноправія, съ которымъ ей еще долго придется бороться,—а, именно, инерцію обывательскаго сознанія, которое просто не въ состояніи усвоить себѣ мысли, какъ это «мужчина» не будетъ «старшимъ» въ домѣ и какъ это «баба» думаетъ съ нимъ равняться. Кто хочетъ серьезно бороться за идею, тотъ долженъ прежде всего ясно усматривать стоящія на пути къ ея осуществленію препятствія. Руководясь, именно, этой мыслью, мы и привели здѣсь рѣчь депутата Кругликова цѣликомъ.

Въ началѣ статьи мы замѣтили, что, кромѣ преній по существу, внесенный 151 членомъ думы законопроектъ о гражданскомъ равноправіи встрѣтилъ также и формальныя возраженія, которыя имѣли свое симптоматическое значеніе и которыя отняли не мало времени у думы при этомъ обсужденіи.

Застрѣльщикомъ этихъ формальныхъ возраженій противъ предложенія 151-го выступилъ гр. Гейденъ. Онъ заботливо и много разъ оговаривался, что онъ ни однимъ словомъ не хочетъ возражать противъ самаго принципа гражданскаго равноправія, но что онъ находитъ совершенно нецѣлесообразнымъ и непріемлемымъ тотъ порядокъ законодательной работы въ этой области, какой предложенъ запиской 151. Намъ предлагаютъ, говорилъ онъ, очень многое о т м ѣ н и т ь, но не говорятъ, чѣмъ-же з а м ѣ н и т ь то, что будетъ отмѣнено? Въ частности, по адресу «предложенія» 151 онъ выразился такъ: «это не есть проектъ основныхъ положеній о перемѣнѣ законовъ. Это есть «взглядъ и нѣчто» на несовершенство русскихъ законовъ». «Я того мнѣнія, сказалъ онъ дальше, что

нужно сказать: господа составители, торопливость никуда не годится. Будьте добры, представьте намъ общія главныя основанія тѣхъ реформъ, которыми вы предполагаете установить равноправіе въ россійской имперіи, и дайте объяснительную записку, чтобы мы могли ознакомиться съ вашимъ общимъ взглядомъ».

По этому же поводу депутатъ Корсаковъ высказался такъ: «нельзя вносить, вмѣсто конкретныхъ законопроектовъ съ указаніемъ законовъ, подлежащихъ отмѣнѣ или измѣненію, лишь общія мысли съ указаніемъ разрядовъ законовъ, подлежащихъ расформированію; нельзя учреждать комиссію для того, чтобы отмѣнить или измѣнить цѣлые разряды законовъ».

Противъ точки зрѣнія, выдвинутой гр. Гейденомъ, выступалъ цѣлый рядъ ораторовъ. Между ними депутатъ Котляревскій (нар. своб.) сказалъ: «ни одинъ изъ подписавшихъ эту записку не смотрѣлъ на нее, какъ на что-нибудь приближающееся къ готовому законопроекту, даже какъ на какой-нибудь общій набросокъ. Просто указывался здѣсь тотъ основной принципъ, который долженъ лечь въ основу законодательной работы думы и выбора комиссіи. Гр. Гейденъ говоритъ, что было бы правильнѣе совершенно отказаться отъ этого общаго и потому слишкомъ мало выражающаго принципа и прямо приступить къ разработкѣ законопроекта. Но это не совсѣмъ ясно. Вѣдь, чтобы внести законопроектъ, все таки надо его разработать; чтобы его разработать, несомнѣнно, нужна большая комиссіонная подготовка. Этого обезпечить нельзя текстомъ закона, выработаннаго въ большомъ собраніи, это вообще неизбѣжно, это еще болѣе неизбѣжно для насъ при тѣхъ исключительно трудныхъ и ненормальныхъ условіяхъ, въ которыхъ мы стоимъ, благодаря нашимъ отношеніямъ къ правительству, благодаря тому, что правительство не участвуетъ въ нашихъ законодательныхъ работахъ, благодаря тому, что при выработкѣ законопроекта мы принуждены опираться только на наши собственныя силы. Безусловно нашъ методъ законодательной работы можетъ быть только такой, какой здѣсь принятъ: выставленіе извѣстныхъ общихъ положеній, соотвѣтствующихъ нашей общей программѣ; затѣмъ они передаются въ комиссію для детальной разработки и обоснованія. Требовать, чтобы всякая иниціатива уже, такъ сказать, заключала въ себѣ совершенно выработанный текстъ законопроекта, мнѣ кажется, при нашихъ условіяхъ работы, значитъ требовать отъ насъ совершенно невозможнаго. Намъ говорятъ: не спѣшите, а я думаю, что это чрезвычайно опасная вещь, и мы должны поспѣшить. Нельзя забывать,

что каждый мѣсяцъ, каждые два—три мѣсяца дороги, потеря ихъ можетъ оказаться непоправимой, и съ этой стороны я думаю, что въ интересахъ скорѣйшаго разрѣшенія задачи, которая по существу, повидимому, раздѣляется государственной думой, намъ слѣдуетъ скорѣе приступить къ выборамъ комиссіи».

Сводя свои формальныя возраженія къ практическому предложенію, гр. Гейденъ настаивалъ на томъ, чтобы учреждаемой по проекту 151 комиссіи было поручено разработать основныя положенія тѣхъ измѣненій, которыя схематически изложены въ запискѣ 151, и затѣмъ, по мѣрѣ выработки этихъ основныхъ положеній, разработку соотвѣтствующихъ законовъ возлагать на новыя комиссіи. Имѣя въ виду какъ это практическое предложеніе, такъ и, вообще, всѣ возраженія, сдѣланныя противъ предложенія 151 съ формальной стороны, докладчикъ Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ въ заключительной своей рѣчи сказалъ:

«Хотя нашъ споръ ведется на чисто формальной почвѣ и даже можетъ показаться страннымъ, почему мы такъ долго говоримъ и не можемъ сговориться относительно вопроса формальнаго, т. е. образовать одну или нѣсколько комиссій, мнѣ кажется, что этотъ споръ имѣетъ принципіальную сторону. Мнѣ кажется, что тѣ, которые полагаютъ, что въ этомъ положеніи связаны совершенно разнородные предметы, стоятъ все-таки на иной точкѣ зрѣнія по отношенію къ принципу равенства, чѣмъ мы, которые полагаемъ, что все то, что мы говоримъ, тѣсно связано между собой, представляетъ одинъ вопросъ, и что здѣсь разнородныхъ предметовъ нѣтъ. Это различіе взглядовъ обусловливается, именно, различіемъ исходнаго пункта и точки зрѣнія. Одни полагаютъ, что предметы тутъ разнородные, потому что смотрятъ на дѣло съ точки зрѣнія свода законовъ, съ точки зрѣнія стараго отживающаго строя, и съ этой точки зрѣнія представляется, что предметы, дѣйствительно, разнородны, потому что они раскинуты по разнымъ томамъ свода законовъ, представляется, что это вопросъ чрезвычайно сложный. Но если смотрѣть на дѣло не съ точки зрѣнія существующихъ законовъ, а съ точки зрѣнія будущаго законодательства, съ точки зрѣнія того правового государства, которое мы хотимъ создать, сейчасъ же измѣнится нашъ взглядъ на равенство, которое не будетъ для насъ тогда совокупностью отдѣльныхъ постановленій, разбросанныхъ въ разныхъ частяхъ законодательства; нѣтъ, оно будетъ для насъ тѣмъ, чѣмъ является въ другихъ правовыхъ государствахъ, однимъ органически цѣльнымъ и связаннымъ институ

томъ. Вотъ изъ этого взгляда и вытекаетъ наша точка зрѣнія на порядокъ разсмотрѣнія вопроса. Намъ говорятъ: возьмите раньше какую-либо отдѣльную часть предложенія и внесите ее на разсмотрѣніе думы. Что же это значитъ? Сегодня мы внесемъ одинъ вопросъ, пройдетъ извѣстный промежутокъ времени,—другая группа внесетъ другой вопросъ и т. д. Словомъ, мы пойдемъ постепенно, путемъ постепеннаго историческаго развитія. Мы будемъ вносить отдѣльныя частныя поправки въ наше законодательство, поправки, раздѣляемыя большими промежутками. Намъ такимъ путемъ частичныхъ поправокъ, отдѣльныхъ реформъ идти нельзя. Мы должны прежде всего выставить принципъ равноправія, установивъ его незыблемо, а затѣмъ должны изъ него вывести всѣ логическія послѣдствія съ той быстротой, какая только допускается техническими условіями, истративъ лишь извѣстное время, необходимое для выработки законопроекта. Этотъ путь, по моему, единственно правильный. Позволяю заключить мою рѣчь, закончилъ докладчикъ, призывомъ при разсмотрѣніи вопроса о равенствѣ: не будемъ глядѣть назадъ, не будемъ разбираться сейчасъ во всѣхъ статьяхъ нашихъ томовъ свода законовъ,—это техническая работа,—и предоставимъ ее комиссіи. Будемъ смотрѣть впередъ, въ будущее, на то правовое государство, которое мы создаемъ, и будемъ помнить, что въ этомъ правовомъ государствѣ равенство есть одинъ цѣльный органическій институтъ, одинъ изъ главныхъ устоевъ этого государства, и съ этой точки зрѣнія нельзя въ самомъ началѣ разсмотрѣнія этого вопроса разбивать его на рядъ другихъ вопросовъ».

Послѣ закрытія преній по существу вопроса и при выясненіи вносимыхъ въ предложеніе 151-го члена думы поправокъ, оказалось, что гр. Гейденъ не возражаетъ противъ выбора комиссіи для передачи на ея разсмотрѣніе предложенія 151-го, но что онъ считаетъ необходимымъ обязать эту комиссію не вносить въ думу *готовыхъ законопроектовъ*, а вносить только *основныя положенія* этихъ законопроектовъ, съ тѣмъ чтобы государственная дума могла ихъ подвергнуть особому разсмотрѣнію и, послѣ этого, давала бы дальнѣйшее направленіе ихъ разработкѣ. Въ противоположность этому, авторы основного предложенія настаивали на томъ, что работу комиссіи ни въ чемъ не слѣдуетъ стѣснять, предоставивъ ей, какъ это, согласно общему наказу, предоставлено и всякой другой комиссіи,—по мѣрѣ хода своихъ работъ и въ зависимости отъ ея результатовъ, вносить въ думу какъ основныя положенія законопроектовъ, такъ и вполнѣ готовые законопроекты. При оконча-

тельномъ голосованіи большинство думы высказалось за основное предложеніе въ томъ видѣ, какъ оно было изложено въ запискѣ 151 члена думы.

Какъ видно, то видоизмѣненіе, какое хотѣлъ внести въ основное предложеніе гр. Гейденъ, въ концѣ концовъ, оказалось не слишкомъ важнымъ и, во всякомъ случаѣ, чисто формальнымъ. Но если такъ, такъ почему же почтенный лидеръ правыхъ въ первой государственной думѣ пытался тормозить предложеніе 151 и предпринялъ противъ него цѣлый походъ во время преній, хотя и оговариваясь, что онъ ничего не имѣетъ противъ «самаго принципа равноправія»? Гр. Гейденъ находилъ, что первая дума слишкомъ «спѣшила» со своими законопроектами, а онъ полагалъ, что ей не слѣдуетъ «спѣшить». Безпристрастный историкъ разсудитъ со временемъ, кто былъ правъ въ этомъ спорѣ и дѣйствительно ли первой государственной думѣ слѣдовало спѣшить не только съ выработкой законопроектовъ, но даже и съ провозглашеніемъ «самыхъ принциповъ» новаго государственнаго строя. Мы же здѣсь, не претендуя на роль такого историка и не пытаясь предвосхитить его компетентнаго приговора по этому поводу, скажемъ только, что намъ, современникамъ, кажутся совершенно справедливыми слова, сказанныя въ думѣ гр. Гейдену депутатомъ И. И. Петрункевичемъ. «Когда намъ предложили признать, сказалъ этотъ депутатъ, что дума становится на путь уничтоженія всякихъ сословныхъ перегородокъ, которыя поддерживаются только тѣми ограниченіями, которыя существуютъ въ законахъ, намъ сказали, что мы ломимся въ открытую дверь. Графъ Гейденъ думаетъ, что здѣсь нѣтъ никого, кто спорилъ бы противъ этого принципа, но едва мы попытались войти въ эту дверь, къ удивленію нашему, на порогѣ мы встрѣтили того же графа Гейдена, который попросилъ у насъ пропускъ. Оказалось, нужно представлять документы, съ которыми мы идемъ. Просматривая ихъ, графъ не нашелъ тамъ такихъ, которые намъ дали бы этотъ свободный проходъ. Онъ указалъ на то, что мы позабыли о какихъ-то почтальонахъ, о какихъ-то пѣвчихъ и, наконецъ, забыли о томъ, что есть привилегіи тамъ, гдѣ, по нашему, имѣются только ограниченія. Само собою разумѣется, что такого рода постановка вопроса ставитъ насъ какъ бы въ необходимость отступить, тѣмъ болѣе, что графъ Гейденъ сегодня уже не ограничивался тѣми ничтожными, въ сущности, недостатками, съ которыми мы будто бы являемся въ эту открытую дверь, а оказывается, что мы позабыли весь сводъ нашихъ законовъ, требующій пересмотра, т. е. что мы должны были

идти, изучивъ весь этотъ сводъ, явиться съ отдѣльными законопроектами, пройти черезъ весь лабиринтъ, чтобы получить возможность осуществить наше желаніе»...

Въ засѣданіи государственной думы 9 іюня комиссія для выработки законовъ о гражданскомъ равноправіи была избрана и затѣмъ приступила къ своимъ работамъ. Къ сожалѣнію, послѣдовавшій 9 іюля роспускъ думы прервалъ ея работы тогда, когда она еще не успѣла выработать ни одного законопроекта въ такомъ видѣ, чтобы его можно было представить въ государственную думу.

Такимъ образомъ цѣннымъ памятникомъ дѣятельности первой государственной думы въ области вопроса о гражданскомъ равноправіи является авторитетное признаніе ею того, что равенство всѣхъ передъ закономъ должно стать одною изъ тѣхъ необходимыхъ основъ, на которыхъ будетъ построено государственное зданіе новой Россіи.

Н. А. Гредескулъ.

Законопроектъ о неприкосновенности личности.

8-го мая въ государственную думу было подано заявленіе 31-го члена думы съ изложеніемъ законопроекта о неприкосновенности личности. Такъ сдѣланъ былъ починъ къ законодательной работѣ перваго русскаго представительнаго учрежденія. Это былъ починъ во многихъ отношеніяхъ знаменательный. Начать съ огражденія неприкосновенности личности—значило войти въ обсужденіе самаго больного мѣста русской дѣйствительности. Первоизбранники русскаго народа брали на себя—и съ этого хотѣли начать—ту задачу «обезпеченія дѣйствительной неприкосновенности личности», которая оставалась до того лишь предуказаніемъ Высочайшаго манифеста, совершенно неосуществленнымъ властью исполнительной.

Законопроектъ, подготовленный фракціей народной свободы и внесенный за подписью ея членовъ, содержалъ въ себѣ лишь общія положенія, на которыя авторы его смотрѣли, какъ на отправные пункты для дальнѣйшей разработки въ думѣ. И положительная, и отмѣняющая части проекта должны были подвергнуться еще всестороннему обсужденію и усовершенствованію. Возможность такого усовершенствованія законопроекта въ самой думѣ вполнѣ оправдываетъ ту спѣшность, съ которой внесла его фракція народной свободы, не дожидаясь его окончательной разработки въ комиссіи фракціонной.

И дѣйствительно, каковы бы ни были несовершенства этого первоначальнаго наброска, впослѣдствіи тщательно переработаннаго въ особой комиссіи думы, по числу своихъ членовъ получившей названіе комиссіи 15-ти, одно слѣдуетъ признать несомнѣннымъ: основной вопросъ въ немъ былъ поставленъ совершенно правильно. Авторы законопроекта полагали, что «никакія изъятія изъ правилъ о порядкѣ производства дѣлъ, подвѣдомственныхъ судебной власти по общимъ правиламъ уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства, не могутъ быть допускаемы». Соотвѣтственно съ этимъ, въ части отмѣняющей законопроектъ предлагалъ отмѣну

исключительныхъ судовъ и законовъ, отмѣну положенія объ охранахъ, отмѣну всѣхъ тѣхъ постановленій нашего права, которыя созданы были въ эпоху борьбы съ освободительнымъ движеніемъ и самымъ рѣзкимъ образомъ нарушаютъ начало неприкосновенности личности. Пренія при обсужденіи законопроекта въ государственной думѣ по вопросу о передачѣ его въ комиссію—не были продолжительны. Въ этотъ разъ представители всѣхъ фракцій и группъ думы сошлись на принципіальномъ одобреніи законопроекта, который, въ основѣ своей, очевидно, представлялъ единодушное требованіе всѣхъ слоевъ русскаго общества, пославшихъ своихъ уполномоченныхъ въ первую думу. Замѣчанія относились къ второстепеннымъ подробностямъ, къ отдѣльнымъ выраженіямъ, и эти замѣчанія тѣмъ охотнѣе были приняты къ свѣдѣнію авторами законопроекта, что они сами предназначали свой законопроектъ къ дальнѣйшей разработкѣ. Въ результатѣ преній дума единогласно высказалась за передачу проекта въ комиссію и этимъ самымъ принципіально одобрила его основныя положенія о возстановленіи правъ единаго и равнаго для всѣхъ суда, объ устраненіи изъятій изъ подсудности общаго суда тѣхъ или другихъ дѣлъ по усмотрѣнію администраціи, объ отмѣнѣ исключительныхъ законовъ, объ отвѣтственности должностныхъ лицъ. Но всѣ эти положенія надлежало тщательно обсудить и разработать, и за эту задачу принялась учрежденная для этой цѣли комиссія 15-ти.

Начиная съ 15 мая и по день закрытія думы, эта комиссія усердно вела свою работу. Два раза разработка законопроекта о неприкосновенности личности прерывалась вслѣдствіе возложенія на ту же комиссію думой другихъ срочныхъ порученій. Кромѣ задачи, первоначально ей данной, комиссія 15-ти должна была разработать еще два законопроекта: объ отмѣнѣ смертной казни и о неприкосновенности личности членовъ государственной думы. Оба эти законопроекта были своевременно окончены, и первый изъ нихъ успѣлъ пройти черезъ государственную думу. Но въ виду того, что комиссія 15-ти вынуждена была посвятить этимъ двумъ законопроектамъ часть своихъ засѣданій, она успѣла окончательно приготовить законопроектъ о неприкосновенности личности лишь къ началу іюля. 10 іюля онъ былъ поставленъ на повѣстку для обсужденія въ государственной думѣ. Въ этотъ день государственная дума должна была начать разсмотрѣніе законопроекта о неприкосновенности личности, чтобы дать затѣмъ свое одобреніе новому закону, который при своемъ осуществленіи въ жизни дол-

женъ былъ положить начало новому и невѣдомому до сихъ поръ въ Россіи порядку, основанному на уваженіи къ личности, на строгой обезпеченности личныхъ правъ. Роспускъ государственной думы помѣшалъ приступить къ этому дѣлу, которое остается ближайшей задачей для нашихъ будущихъ народныхъ представителей.

Въ разъясненіе основаній выработаннаго комиссіей законопроекта я считаю наиболѣе цѣлесообразнымъ перепечатать здѣсь тотъ докладъ, который былъ составленъ мною для государственной думы по порученію комиссіи 15-ти. Печатая свой докладъ въ его первоначальной формѣ, я полагалъ, что, именно, въ этомъ видѣ, заслушанный и одобренный комиссіей, онъ представляетъ особый интересъ документальнаго удостовѣренія тѣхъ началъ и стремленій, отъ которыхъ комиссія 15-ти исходила въ своей работѣ. Я считаю, однако, необходимымъ прибавить здѣсь къ докладу одно существенное разъясненіе, которое легко могло бы быть сдѣлано во время преній въ думѣ соотвѣтствующими указаніями докладчика и поэтому не вошло въ содержаніе доклада.

Разъясненіе это заключается въ указаніи на тѣ предположенія и планы дальнѣйшей работы, которые сами собой вытекали для комиссіи 15-ти изъ того, что она успѣла выполнить. Выработавъ законопроектъ о неприкосновенности личности, комиссія никоимъ образомъ не могла считать свою работу законченной. Такъ, прежде всего, для нея было ясно, что установленіе неукоснительнаго надзора суда надъ дѣйствіями администраціи, необходимаго для утвержденія личной неприкосновенности, требуетъ реформы судебныхъ установленій и, въ частности, реформы мѣстнаго суда. Въ особенности, при обсужденіи 7 ст. законопроекта о необходимости привода лицъ задержанныхъ къ судьѣ въ 24-часовой срокъ, комиссія не могла не принять во вниманіе, что практическое осуществленіе этой статьи, какъ и многихъ другихъ статей настоящаго законопроекта, предполагаетъ правильное и повсемѣстное разрѣшеніе вопроса о мѣстномъ судѣ. Поэтому комиссія поставила своей задачей заняться разсмотрѣніемъ этого вопроса немедленно по окончаніи разработки закона о неприкосновенности личности. Для нея было также ясно, что въ силу установленныхъ ею началъ требуется пересмотръ правилъ дисциплинарнаго производства и правилъ о взысканіяхъ по нарушенію уставовъ казеннаго управленія. При изложеніи общаго принципа 1 ст. законопроекта о томъ, что «никто не можетъ быть наказанъ безъ суда», комиссія 15-ти имѣла въ виду установить общее, содержащееся въ ней, начало въ связи съ практическимъ

предназначеніемъ настоящаго законопроекта. При этомъ для комиссіи было совершенно ясно, что нѣкоторыя взысканія, какъ, напр., по нарушенію уставовъ казеннаго управленія, столь же мало могутъ подводиться подъ дѣйствіе настоящей статьи, сколь мало они практически важны съ точки зрѣнія начала неприкосновенности личности. При постатейномъ обсужденіи отдѣльныхъ уставовъ комиссія не могла, однако, не обратить вниманія на то, что въ нихъ заключается много отступленій отъ началъ, установленныхъ настоящимъ законопроектомъ. Всѣ такія отступленія были предназначены ею къ отмѣнѣ, равно какъ и установлена потребность въ общемъ пересмотрѣ всѣхъ вышеупомянутыхъ уставовъ, являющихся въ значительной мѣрѣ устарѣвшими и подлежащими коренному измѣненію.

Другая важная реформа, которая предполагалась комиссіей, стояла въ связи съ отмѣной исключительныхъ законовъ. Внося предложеніе о полной отмѣнѣ нынѣ дѣйствующихъ исключительныхъ законовъ и о возстановленіи силы общаго права и общаго суда, комиссія 15-ти предусматривала, однако, возможность наступленія такихъ положеній, когда, въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ, какъ напр., военнаго времени, или какихъ-либо общественныхъ бѣдствій, приходится прибѣгать къ временной пріостановкѣ закона относительно охраны личныхъ правъ и власти общаго суда. Однимъ изъ членовъ комиссіи, профессоромъ Ковалевскимъ, было сдѣлано даже опредѣленное предложеніе—прибавить къ закону о неприкосновенности личности еще двѣ статьи, относящіяся къ случаямъ пріостановки дѣйствій этого закона. Эти двѣ статьи профессоръ Ковалевскій предлагалъ изложить приблизительно слѣдующимъ образомъ:

21. Для временной пріостановки дѣйствія любой изъ вышеизложенныхъ статей закона о неприкосновенности личности, требуется каждый разъ особый актъ законодательной власти, опредѣляющій и срокъ самой пріостановки.

22. Судебная отвѣтственность органовъ исполненія въ случаѣ пріостановки той или другой статьи настоящаго закона не отмѣняется, а только отсрочивается на все время такой пріостановки.

При дальнѣйшемъ обсужденіи этого вопроса профессоръ Ковалевскій, какъ и другіе члены комиссіи, склонились однако къ той мысли, что данный вопросъ требуетъ болѣе подробнаго опредѣленія и что статьи, къ нему относящіяся, должны составить предметъ особаго закона. При этомъ высказано было предположеніе, что при выработкѣ этого закона слѣдовало бы держаться ближе къ практикѣ англійскаго института пріостановки дѣйствія Habeas corpus

ac‍ѣ, а не къ континентальнымъ законамъ объ осадномъ положеніи. Само собою разумѣется, что въ предположеніяхъ комиссіи 15-ти по этому предмету совершенно исключалась мысль о созданіи законовъ, сколько-нибудь подобныхъ нынѣ дѣйствующему положенію объ охранѣ государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Комиссія считала безусловно недопустимымъ это положеніе, дающее въ руки исполнительной власти чрезвычайно широкія и многочисленныя полномочія, обыкновенно остающіяся за нею весьма продолжительное время безъ надлежащаго вниманія къ смѣнѣ условій общественной жизни и сохраняющія свою силу нерѣдко при самомъ мирномъ настроеніи общества, въ качествѣ какого-то упрочившагося порядка управленія. Тотъ новый законъ, который представлялся необходимымъ комиссіи 15-ти, имѣлъ въ виду условія дѣйствительно исключительныя и чрезвычайныя, и потому его примѣненіе могло бы быть расчитано лишь на краткій срокъ, соотвѣтствующій временному дѣйствію такихъ условій, и притомъ поставленный въ зависимость отъ одобренія законодательной власти. Предположеніе о выработкѣ новаго закона, соотвѣтствующаго институту пріостановки Habeas corpus ac‍ѣ, было включено комиссіей 15-ти въ число неотложныхъ и очередныхъ задачъ для ея дальнѣйшихъ занятій.

Вмѣстѣ съ тѣмъ предположено было пересмотрѣть и нынѣ дѣйствующій законъ о военномъ положеніи. Комиссія считала болѣе правильнымъ предусмотрѣть возможность чрезвычайныхъ полномочій исполнительной власти съ тѣмъ, чтобы заранѣе поставить для нея и въ этихъ случаяхъ закономѣрныя границы.

Такимъ образомъ законопроектъ о неприкосновенности личности разсматривался комиссіей, какъ одно изъ звеньевъ болѣе широкой реформы, осуществленіе которой ставилось также на первую очередь, по ея естественной связи съ упомянутымъ законопроектомъ.

Размѣры этой реформы еще болѣе подчеркивались той значительной работой, которую также должна была взять на себя комиссія 15-ти. Эта работа, доселѣ еще не опубликованная, была выполнена на основаніи подробнаго пересмотра всего свода законовъ [1]).

Государственная дума въ засѣданіи своемъ 15 мая 1906 года, обсудивъ заявленіе 31 члена государственной думы съ изложеніемъ

---

[1]) Докладъ государственной думѣ по законопроекту о неприкосновенности личности, представленный отъ комиссіи 15-ти членомъ государственной думы П. И. Новгородцевымъ.

законопроекта о неприкосновенности личности, на основаніи 5 ст. Учрежденія Государственной Думы, образовала изъ своей среды комиссію для предварительной разработки законопроекта по этому предмету. Въ составъ комиссіи были избраны: Л. М. Брамсонъ, М. М. Винаверъ, гр. П. А. Гейденъ, Н. А. Гредескулъ, М. М. Ковалевскій, Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, С. А. Котляревскій, В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, А. Р. Ледницкій, В. Д. Набоковъ, П. И. Новгородцевъ, Ф. І. Новодворскій, М. Я. Острогорскій, Л. І. Петражицкій, Н. И. Семеновъ.

I.

Основанія къ изданію закона.

При разсмотрѣніи законопроекта объ огражденіи неприкосновенности личности надлежало прежде всего уяснить общее положеніе проектируемаго закона въ ряду другихъ узаконеній, находящихся съ нимъ въ связи. Законодательныя постановленія, охраняющія личную неприкосновенность, повсюду утверждаются на закономѣрной дѣятельности судебной власти, призванной защищать личность отъ всякихъ на нее посягательствъ. Поэтому большая часть опредѣленій, направленныхъ къ этой цѣли, обыкновенно находитъ для себя мѣсто въ уставахъ уголовнаго судопроизводства: здѣсь именно полагаются точныя границы для дѣйствій власти въ отношеніи лишенія и ограниченія личной свободы, а также и въ отношеніи другихъ нарушеній неприкосновенности лицъ. Независимо отъ этихъ опредѣленій, обыкновенно содержащихъ въ себѣ вмѣстѣ съ общими основаніями и частныя постановленія, въ конституціонныхъ государствахъ начало неприкосновенности личности, какъ и другія права свободы, установляется основными государственными законами. Такое распредѣленіе относящихся къ данному предмету постановленій мы находимъ и въ Россіи: и у насъ соотвѣтственныя статьи законовъ содержатся, съ одной стороны, въ уставѣ уголовнаго судопроизводства, съ другой—въ основныхъ государственныхъ законахъ. Въ виду этого могло бы возникнуть предположеніе, что для лучшаго укрѣпленія началъ личной неприкосновенности достаточно усовершенствовать соотвѣтствующія статьи устава уголовнаго судопроизводства, приведя ихъ въ соотвѣтствіе съ требованіями времени. Если, однако, признается необходимымъ изданіе особаго закона, объединяющаго въ себѣ важнѣйшія опредѣленія относительно

неприкосновенности личности, то къ этому есть много вѣскихъ и рѣшающихъ основаній.

Россія впервые вступаетъ на путь развитія началъ правового государства въ строгомъ смыслѣ этого слова. Конституціонный строй у насъ еще только устанавливается. При такихъ условіяхъ, основной задачей законодательной власти, призванной къ обновленію русскаго государственнаго строя, является утвержденіе началъ права въ отношеніяхъ власти къ отдѣльнымъ лицамъ. Необходимо, чтобы вновь утверждаемый порядокъ получилъ свое воплощеніе въ новыхъ законахъ, заключающихъ въ себѣ важнѣйшія постановленія о правахъ гражданъ. Необходимо, чтобы эти законы, выраженные въ немногихъ и доступныхъ для всѣхъ положеніяхъ, стали извѣстными всѣмъ гражданамъ. Напоминая власти о ея обязанностяхъ и разъясняя гражданамъ ихъ права, такіе законы должны въ совокупности своей составить для Россіи хартію вольностей, вытекающую изъ твердыхъ основъ общественнаго правосознанія и возвышенную надъ преходящими теченіями дня.

Въ отношеніи къ другимъ правамъ гражданской свободы— свободѣ совѣсти, свободѣ печати, свободѣ союзовъ и собраній такіе законы предполагаются сами собою. Но такой же законъ долженъ быть изданъ и въ отношеніи къ неприкосновенности личности. Здѣсь недостаточно ограничиться общими положеніями основныхъ законовъ; недостаточно и практическихъ опредѣленій устава уголовнаго судопроизводства. Необходимъ законъ, въ которомъ общія начала личной неприкосновенности были бы изложены въ связи съ вытекающими изъ него практическими послѣдствіями. Такой законъ по самому своему существу и предназначенію долженъ заключать въ себѣ полностью всѣ основныя свои требованія: въ немъ не должно быть статей, содержащихъ простыя ссылки на другіе законы. Выдѣляясь по важности своего предмета изъ ряда другихъ обыкновенныхъ законовъ, онъ долженъ быть независимымъ отъ нихъ по своему содержанію и законодательному значенію такъ, чтобы полное или частичное измѣненіе другихъ законовъ не могло поколебать его основъ. При этомъ условіи всякое посягательство на законъ о неприкосновенности личности можетъ быть направлено только на самый этотъ законъ и тѣмъ менѣе можетъ пройти незамѣченнымъ для общества, чѣмъ болѣе этотъ законъ будетъ находиться на виду у гражданъ и сохраняться въ памяти ихъ, какъ одинъ изъ устоевъ обновленной Россіи.

Потребность въ изданіи особаго закона о неприкосновенности

личности вызывается еще и другими соображеніями. Какъ указано выше, и въ настоящее время начала неприкосновенности личности высказаны въ нашихъ основныхъ законахъ и практически развиты въ уставѣ уголовнаго судопроизводства. Однако, несмотря на переходъ къ конституціонному строю, неприкосновенность личности нигдѣ болѣе не терпитъ отъ посягательствъ на нее со стороны администраціи, какъ у насъ. И это объясняется не только сохранившимися преданіями и навыками стараго строя, но также и общимъ состояніемъ нашего законодательства. Вся предшествующая исторія нашего права отмѣчена преобладающимъ развитіемъ начала административной дискреціонной власти и соотвѣтственнымъ умаленіемъ естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ гражданъ. Нашъ сводъ законовъ изобилуетъ статьями, стоящими въ противорѣчіи съ началомъ личной неприкосновенности. Въ немъ можно найти цѣлый рядъ постановленій, совершенно устарѣвшихъ и носящихъ на себѣ слѣды воззрѣній, совершенно чуждыхъ нашему времени,— таковы, напримѣръ, многочисленныя статьи устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Въ нашемъ сводѣ содержится также значительное количество законоположеній, созданныхъ въ послѣднія десятилѣтія, въ эпоху борьбы съ освободительнымъ движеніемъ, и находящихся въ рѣзкомъ несоотвѣтствіи съ духомъ того новаго правового государства, къ которому мы должны теперь перейти. Общія положенія нашихъ основныхъ законовъ о неприкосновенности личности какъ бы тонутъ и исчезаютъ въ массѣ другихъ опредѣленій, совершенно отрицающихъ ихъ въ основѣ. Въ виду этого для вновь издаваемаго закона надлежитъ не только установить положительныя основы предполагаемаго новаго порядка, но вмѣстѣ съ тѣмъ и устранить изъ существующаго законодательства противорѣчащія этимъ основамъ статьи. Задача предполагаемой реформы только тогда будетъ достигнута, если новый законъ войдетъ въ самыя нѣдра существующаго законодательства и исторгнетъ оттуда все, что ему противорѣчитъ. Для этого необходимъ пересмотръ всего существующаго законодательства, всего нашего свода законовъ. Государственная дума должна принять на себя эту очистительную работу и, только выполнивъ ее, она совершитъ дѣйствительно великое дѣло. И въ этой необходимости широкой и рѣшительной отмѣны старыхъ законоположеній, противорѣчащихъ началу личной неприкосновенности, нельзя не видѣть весьма серьезнаго основанія къ изданію особаго новаго закона, который самымъ содержаніемъ своимъ устранялъ бы всякую мысль о возмож-

ности сохраненія отжившихъ свое время частей нашего законодательства.

Въ виду изложенныхъ соображеній едва ли возможно оспаривать принципіальную и практическую потребность въ изданіи новаго закона о неприкосновенности личности. Но еще менѣе можетъ подлежать спору потребность въ существенномъ измѣненіи и восполненіи дѣйствующихъ узаконеній, установленныхъ въ огражденіе личной неприкосновенности. Правила устава уголовнаго судопроизводства, имѣющія отношеніе къ нашему предмету, не только несовершенны и искажены позднѣйшими узаконеніями, но, сверхъ того, и недостаточны: они не заключаютъ, напримѣръ, въ себѣ достаточно яснаго опредѣленія столь необходимой и важной мѣры, какъ постановленіе объ обязательномъ приводѣ задерживаемыхъ лицъ къ судьѣ въ опредѣленный краткій срокъ. Все это требуетъ внимательнаго пересмотра и измѣненія.

2.

Основныя начала законопроекта.

Переходя къ обзору началъ, положенныхъ въ основу настоящаго законопроекта, прежде всего необходимо указать, что главнымъ и основнымъ условіемъ для дѣйствительности предлагаемаго закона является возстановленіе общаго и единаго для всѣхъ суда и права. Охрана личной неприкосновенности въ духѣ настоящаго закона можетъ стать дѣйствительной и практически осуществимой лишь въ томъ случаѣ, если на стражѣ гражданской свободы будетъ стоять судъ авторитетный и вліятельный, не знающій рядомъ съ собою никакихъ другихъ судовъ и подчиняющій всѣхъ велѣнію единаго и равнаго для всѣхъ закона. Сколь бы ни были совершенны постановленія, предназначенныя къ охраненію личности отъ произвольнаго лишенія свободы, но если остается въ силѣ правило, по которому административная власть можетъ, если найдетъ это нужнымъ, изъять то или другое дѣло изъ подъ вѣдѣнія общаго суда, свобода гражданъ не можетъ считаться обезпеченной. Это очень хорошо понимали составители судебныхъ уставовъ 1864 г. Возставая противъ оставленія за административными мѣстами и начальствами суда по нѣкоторымъ дѣламъ, они писали: «судебная власть должна быть единая для всѣхъ лицъ и для всякаго рода противозаконныхъ дѣяній. Единство суда и равенство всѣхъ передъ

судомъ есть лучшее ручательство справедливости рѣшеній, силы, святости и непоколебимости законовъ» [1]). Однако, позднѣйшія узаконенія совершенно расшатали тѣ основы, которыя пытались у насъ ввести составители судебныхъ уставовъ. Порядокъ, созданный у насъ положеніями объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, дѣйствіе которыхъ длится годами и захватываетъ огромныя пространства имперіи, кореннымъ образомъ подрываетъ господство законности, утверждающейся единственно на непререкаемой власти общаго суда. И этотъ ущербъ началу законности идетъ гораздо далѣе и глубже, чѣмъ можно предполагать съ перваго взгляда: здѣсь не только происходитъ фактическое отступленіе отъ требованій строгаго правосудія, но вмѣстѣ съ тѣмъ колеблется самая идея права и расшатываются устои общаго правосознанія. Въ обществѣ укореняется мысль, что власть не можетъ обойтись безъ исключительныхъ и по существу своему произвольныхъ мѣръ, что всякая охрана порядка неминуемо переходитъ въ господство произвола и насилія и что строгія начала права неосуществимы въ дѣйствительности. Отсюда, изъ системы произвольнаго и суроваго властвованія, отличающей наше недавнее прошлое и доселѣ сохраняющейся во всѣхъ своихъ жестокихъ послѣдствіяхъ, вырастаетъ то недовѣріе къ власти, та вражда, которыя простираются на самыя основы власти и общественнаго порядка, на всякую власть, какъ таковую. Въ заботахъ своихъ о водвореніи въ Россіи началъ новаго строя, государственная дума не можетъ не обратить вниманія на эту серьезную опасность, грозящую всему нашему политическому будущему, и въ числѣ неотложныхъ своихъ задачъ должна поставить отмѣну всякихъ исключительныхъ судовъ и законовъ и возстановленіе власти единаго и общаго для всѣхъ суда, единаго и общаго для всѣхъ закона.

Только при этомъ условіи возможно ожидать практическаго осуществленія настоящаго закона, и только въ этомъ случаѣ получатъ силу провозглашаемыя имъ начала. Что касается этихъ началъ, то въ основу ихъ положено одно общее требованіе: непрерывный и неизмѣнный надзоръ общаго суда надъ администраціей. Это повсюду испытанное средство огражденія личности отъ произвольныхъ дѣйствій исполнительной власти есть вмѣстѣ съ тѣмъ и единственное средство, которымъ располагаетъ въ данномъ случаѣ право. Но для

---

[1]) Судебные уставы съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Второе изданіе, 1867 г., часть вторая, стр. 23.

того, чтобы оно было дѣйствительнымъ, необходимо, чтобы этотъ надзоръ былъ непрекращающимся и бдительнымъ, чтобы каждый шагъ администраціи, предпринимаемый ею противъ отдѣльныхъ лицъ, непремѣнно и, такъ сказать, автоматически, въ силу неизмѣнно дѣйствующаго правила, провѣрялся судомъ.

Общій порядокъ личнаго задержанія, обысковъ, высылокъ и другихъ вторженій въ область личной свободы долженъ быть основанъ на распоряженіи суда, облеченномъ въ надлежащія, закономъ установленныя формы. Однако, нельзя не признать, что есть случаи, гдѣ это требованіе неосуществимо и гдѣ органамъ исполнительной власти приходится предупреждать законныя распоряженія власти судебной. Такъ, напр., въ случаѣ попытки преступниковъ на мѣстѣ преступленія или съ поличнымъ, явно обнаруживающимъ ихъ причастность къ преступленію, задержаніе требуется безотлагательно; оно не можетъ быть отсрочено до полученія законнаго приказа надлежащей судебной власти, въ силу спѣшности дѣла. Эти и другіе случаи предварительнаго задержанія безъ судебнаго приказа, какъ это само собою ясно, совершенно неизбѣжны. Но они должны быть по возможности точно и ясно указаны въ законѣ и поставлены подъ надзоръ судебной власти; именно здѣсь получаетъ свое надлежащее значеніе требованіе обязательнаго привода задержанныхъ въ извѣстный короткій срокъ для провѣрки законности задержанія.

Однако, какъ бы точно ни были опредѣлены въ законѣ случаи предварительнаго задержанія, нельзя не предвидѣть, что самое точное опредѣленіе оставляетъ мѣсто усмотрѣнію власти. Въ политической наукѣ въ достаточной мѣрѣ разъяснено, что уничтожить совершенно усмотрѣніе власти—задача неисполнимая; это значило бы осудить ее на бездѣйствіе, на роль пассивнаго и мертваго механизма, который въ каждомъ шагѣ своемъ опредѣляется исключительно побуждающими указаніями закона. Но и самое рѣшеніе о примѣнимости закона къ данному случаю, и опредѣленіе момента для начала его примѣненія, и, наконецъ, сужденіе о способѣ примѣненія закона при данныхъ обстоятельствахъ,—все это требуетъ самостоятельнаго почина и заключенія со стороны исполнительной власти и, слѣдовательно, неизбѣжно подразумѣваетъ предоставленіе ей извѣстной доли усмотрѣнія. Законодателю необходимо съ этимъ считаться, какъ для того, чтобы не поставить себѣ ложной и недостижимой цѣли, такъ и для того, чтобы, имѣя въ виду дѣйствительныя условія примѣненія законовъ, обдумать надлежащія средства, чтобы

поставить усмотрѣніе власти въ возможно тѣсные предѣлы. Для даннаго случая такимъ средствомъ является прежде всего надзоръ общаго суда надъ дѣйствіями администраціи. Но для того, чтобы и самый надзоръ этотъ сдѣлать неукоснительнымъ, для того, чтобы утвердить и упрочить силу предлагаемаго закона, необходимо установить отвѣтственность одинаково представителей суда и администраціи за нарушеніе постановленій закона о неприкосновенности личности. Отвѣтственность должностныхъ лицъ—вотъ послѣднее основаніе всѣхъ требованій настоящаго законопроекта. И эта отвѣтственность не можетъ быть поставлена въ условія, создающія для представителей власти какія-либо изъятія изъ порядка общаго судопроизводства. Они должны отвѣчать предъ общимъ судомъ наравнѣ со всѣми гражданами: только въ томъ случаѣ, когда отнята будетъ у низшихъ должностныхъ лицъ возможность быть покрытыми предстательствомъ высшихъ, когда преданіе ихъ суду будетъ производиться на общемъ со всѣми гражданами основаніи, можетъ развиться у всѣхъ то чувство отвѣтственности за свои дѣйствія, которое составляетъ основное ручательство закономѣрныхъ дѣйствій власти.

3.

Изъясненіе отдѣльныхъ статей.

Предложенный законъ о неприкосновенности личности является послѣдовательнымъ развитіемъ изложенныхъ выше основаній. Начальныя статьи его—первая и вторая—предназначены къ утвержденію того перваго основанія, которое выражается въ господствѣ общаго и равнаго для всѣхъ суда и права. Великое практическое значеніе этихъ статей заключается въ томъ, что онѣ должны положить конецъ административнымъ карамъ, исключительнымъ судамъ всей той системѣ исключительныхъ мѣръ и законоположеній, которыя составляютъ одну изъ самыхъ темныхъ сторонъ существующаго донынѣ порядка управленія.

Ст. 1 устанавливаетъ общее начало о томъ, что нѣтъ наказанія безъ суда. Она имѣетъ цѣлью сдѣлать невозможнымъ наложеніе административныхъ наказаній, безъ слѣдствія и суда, въ чемъ бы такія наказанія ни заключались,—въ заключеніи ли подъ стражу, въ ссылкѣ, высылкѣ или штрафѣ. Здѣсь можетъ возникнуть вопросъ, не слѣдуетъ ли допустить отступленіе отъ этого начала въ томъ смыслѣ, чтобы «предоставить административной власти, въ частно-

сти органамъ полиціи, налагать взысканія за нарушеніе извѣстнаго рода обязательныхъ постановленій или полицейскихъ предписаній». Настоящій законъ, отправляясь отъ начала разграниченія судебной власти и административной, своей первой статьей отвѣчаетъ на этотъ вопросъ отрицательно. Хотя на западѣ и встрѣчаются въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ, напримѣръ, въ государствахъ Германской Имперіи (за исключеніемъ Баваріи), система полицейскихъ карательныхъ постановленій, однако, по авторитетному отзыву проф. Дерюжинскаго, спеціально изучавшаго этотъ вопросъ, «благопріятные результаты института въ значительной степени обусловливаются хорошимъ личнымъ составомъ полицейскихъ учрежденій, причемъ функціи изданія карательныхъ постановленій ввѣряются лицамъ, обладающимъ служебною опытностью, безупречною репутаціею и нерѣдко даже спеціальнымъ юридическимъ образованіемъ» [1]). При томъ же и здѣсь для лицъ, не желающихъ подчиниться полицейской карѣ, законъ предоставляетъ возможность потребовать судебнаго разбирательства дѣла. Ясно, что весь этотъ порядокъ имѣетъ въ виду установить сокращенное производство по маловажнымъ дѣламъ, но онъ предполагаетъ такія условія относительно личнаго состава полиціи, которыя у насъ невыполнимы. Общее положеніе, выраженное въ 1 ст., ставитъ также на очередь вопросъ о пересмотрѣ порядка дисциплинарныхъ взысканій безъ судебнаго производства. Оставляя временно въ силѣ, какъ это явствуетъ изъ отмѣнительной части настоящаго законопроекта, существующій порядокъ дисциплинарныхъ каръ, государственная дума должна, однако, включить въ число ближайшихъ своихъ задачъ, связанныхъ съ обсужденіемъ настоящаго законопроекта, и пересмотръ правилъ о дисциплинарныхъ взысканіяхъ.

Въ естественной и прямой связи со ст. 1 находится ст. 2, которая направлена противъ возможности измѣнять установленную закономъ подсудность общимъ судамъ. Само собой разумѣется, что она нисколько не отрицаетъ ни правильно постановленнаго дисциплинарнаго производства, ни церковныхъ судовъ, имѣющихъ отношеніе къ совершенно спеціальнымъ случаямъ нарушеній и каръ. Задача закона о неприкосновенности личности состоитъ въ томъ, чтобы охранить и утвердить власть общихъ судовъ въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя подвѣдомственны имъ по закону и изъ которыхъ

[1]) См. записку проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго въ „Матеріалахъ по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній“. IX, стр. 9.

не должно быть никакихъ изъятій. Съ этимъ несовмѣстимы исключительныя правила, созданныя положеніемъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, и потому это положеніе во всемъ своемъ объемѣ должно быть отмѣнено. Несовмѣстимое съ началами правильнаго суда и управленія, осуждаемое обществомъ, осужденное самимъ правительствомъ, оно продолжаетъ существовать лишь въ силу упорной косности старыхъ преданій и непреодолимаго страха перемѣнъ. Нельзя было болѣе рѣшительно осудить этотъ порядокъ управленія, чѣмъ это сдѣлано въ Высочайше утвержденномъ 10 февраля 1905 г. журналѣ комитета министровъ, а между тѣмъ осужденныя въ этомъ журналѣ правила и доселѣ сохраняются въ полной своей неприкосновенности. Вотъ что находимъ мы въ отзывѣ комитета министровъ: «правила о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, при изданіи своемъ имѣвшія временный и исключительный характеръ, получили, по обширности пространствъ, на кои дѣйствіе ихъ распространяется, и по долговременности примѣненія своего, совершенно непредвидѣнный для нихъ характеръ постояннаго законоположенія. Между тѣмъ подобному значенію не отвѣчалъ и самый способъ обсужденія и изданія правилъ объ охранѣ, точно также, какъ по существу дѣла установленныя правилами этими средства воздѣйствія не соотвѣтствуютъ понятію нормальныхъ пріемовъ государственнаго управленія. Однако же, правила эти существуютъ уже непрерывно слишкомъ 20 лѣтъ; при дѣйствіи ихъ успѣло возрасти цѣлое поколѣніе, которое не видало иного порядка поддержанія общественнаго благоустройства и лишь по книгамъ знаетъ объ общихъ законахъ Россійской имперіи». — «Между тѣмъ,—говорится въ другомъ мѣстѣ этого журнала,—если возобновить въ памяти событія, имѣвшія мѣсто въ Россіи съ конца 1881 года до настоящаго времени, то едва ли представится какая-либо возможность утверждать, что за разматриваемый періодъ времени усилія правительства, направленныя къ искорененію крамолы, въ достаточной мѣрѣ достигли своей цѣли» [1]). Какіе же доводы могла бы привести исполнительная власть въ пользу того порядка, который осужденъ столь рѣшительно и строго.

Едва ли надо объяснять тѣ изъятія, которыя допускаются въ ст. 2 изъ общаго порядка подсудности. Судъ по мѣстнымъ племен-

[1]) Журналъ Высочайше учрежденнаго особаго совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній, стр. 3—4.

нымъ обычаямъ для народностей, которымъ онъ предоставленъ за кономъ, является не тягостью, а льготой, основанной на уваженіи къ своеобразію ихъ быта. Что касается распространенія военнаго суда на лицъ, не состоящихъ на военной службѣ, то во время войны съ иностраннымъ государствомъ въ мѣстности, занятой дѣйствующей арміей, это можетъ оказаться неизбѣжнымъ, въ виду того, что дѣйствіе общаго суда при такихъ обстоятельствахъ обыкновенно прекращается, оставить же совершающіяся въ данной мѣстности преступленія безъ судебнаго разбирательства впредь до прекращенія военныхъ операцій совершенно немыслимо, такъ какъ война можетъ затянуться на долгое время. Въ ст. 2 не говорится, однако, что въ случаѣ войны военный судъ непремѣнно простирается на всѣхъ, живущихъ въ данной мѣстности: въ ней упоминается объ этомъ только какъ о допустимой возможности. Если предположить, что данная мѣстность занимается войсками только временно, или же настолько удалена отъ непосредственнаго мѣста военныхъ дѣйствій, что въ ней сохраняются еще обычныя учрежденія мирнаго времени, и въ томъ числѣ общіе суды, то прибѣгать къ военному суду въ этомъ случаѣ нѣтъ основаній. Было бы, однако, тщетной попыткой ввести въ эту область какое-либо болѣе ясное опредѣленіе и указать съ точностью, когда именно открывается необходимость для преданія военному суду лицъ, не состоящихъ на военной службѣ: въ концѣ концовъ, здѣсь все опредѣляется распоряженіемъ высшей военной власти, которая, въ силу обычно предоставляемыхъ ей полномочій, можетъ избрать любой моментъ для прекращенія дѣйствія общаго суда.

Кромѣ только что указанныхъ изъятій изъ общаго порядка подсудности, предлагаемый законъ не знаетъ и не допускаетъ никакихъ другихъ исключеній изъ общаго правила. Практическое значеніе его состоитъ въ устраненіи того порядка, при которомъ, по усмотрѣнію исполнительной власти, допускается измѣненіе подсудности. Всякое такое измѣненіе этой статьей принципіально отвергается.

Послѣдующія статьи, начиная съ третьей, развиваютъ общее правило о надзорѣ суда за личной неприкосновенностью гражданъ. Статья 3 устанавливаетъ то общее основаніе, въ силу котораго ограниченіе или лишеніе свободы лицъ не можетъ послѣдовать иначе, какъ по судебному приказу, содержащему въ себѣ всѣ необходимыя ручательства въ правильности его предъявленія. По отношенію къ этой 3 статьѣ дальнѣйшія статьи 4, 5 и 6 являются не болѣе, какъ исключеніями, совершенно неизбѣжными по практическимъ сообра-

женіямъ. Въ нихъ предусматриваются случаи задержанія безъ судебнаго приказа, опредѣленіе которыхъ должно быть сдѣлано съ особенной осмотрительностью и осторожностью.

Ст. 4 по предмету своего опредѣленія приближается къ 257 ст. уст. уг. суд., но она вноситъ въ эту послѣднюю статью и большую точность, и нѣкоторое существенное исправленіе. Какъ выяснено въ спеціальной юридической литературѣ по этому предмету, составители суд. уст. 1864 г. смѣшали въ этой статьѣ право предварительнаго полицейскаго задержанія — со слѣдственными дѣйствіями, которыя полиція производитъ въ отсутствіе судебной власти. Поэтому-то въ 257 ст. говорится о правѣ полиціи «принимать мѣры къ пресѣченію подозрѣваемому способовъ уклоняться отъ слѣдствія». Такое опредѣленіе полномочій полиціи, въ связи съ отсутствіемъ въ уст. уг. суд. статьи, установляющей обязательный приводъ задержаннаго къ судьѣ въ извѣстный короткій срокъ, не вполнѣ соотвѣтствовало Высочайше утвержденнымъ 29 сентября 1862 г. общимъ правиламъ, положеннымъ въ основу судебной реформы, и создало на практикѣ необезпеченность частныхъ лицъ отъ произвольнаго задержанія. 4 ст. предлагаемаго закона имѣетъ въ виду избѣгнуть того смѣшенія, въ которомъ повинна 257 ст. уст. уг. ул., она говоритъ о задержаніи, какъ о мѣрѣ предварительной, а не слѣдственной, и предполагаетъ, что слѣдственныя дѣйствія могутъ исходить исключительно отъ представителей судебной власти.

Независимо отъ этого существеннаго исправленія смысла 257 ст., содержаніе ея постановленій вызывало потребность и въ измѣненіяхъ другого рода.

Какъ видно изъ мотивовъ къ судебнымъ уставамъ 1864 г., составители уставовъ, упустивъ изъ вида опасную сторону принятаго ими изложенія 257 ст., полагали этой статьей оградить «личную свободу частныхъ лицъ»; они стремились достигнуть этого ограниченіемъ права полиціи задерживать безъ судебнаго приказа «случаями чрезвычайными», когда «съ вѣроятностью можно предполагать виновность подозрѣваемаго лица» [1]). Нельзя не сказать, однако, что перечисленіе этихъ «чрезвычайныхъ» случаевъ въ ст. 257 далеко не является удачнымъ. Статья эта содержитъ въ себѣ слѣдующіе шесть пунктовъ:

1) когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія;

[1]) См. судебные уставы 20 ноября 1864 г. съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Стр. 115—117.

2) когда потерпѣвшіе отъ преступленія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо;

3) когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступленія;

4) когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому или оказались при немъ;

5) когда онъ сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ или пойманъ во время или послѣ побѣга, и

6) когда подозрѣваемый не имѣлъ постояннаго жилища или осѣдлости.

Противъ первыхъ четырехъ пунктовъ нельзя сдѣлать никакихъ возраженій, кромѣ редакціонныхъ: четвертый пунктъ можно сократить и соединить съ третьимъ, какъ это и сдѣлано въ изложеніи вновь предлагаемаго закона. Что же касается пунктовъ 5 и 6, то они представляются спорными и могутъ быть опущены безъ ущерба для существа дѣла. Такъ, что касается того случая, когда подозрѣваемый «сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ или пойманъ во время побѣга», то совершенно очевидно, что этотъ случай не имѣетъ самостоятельнаго значенія. Еще болѣе слѣдуетъ это сказать о послѣднемъ пунктѣ 6. Опасеніе побѣга лишь тогда можетъ служить поводомъ къ задержанію, когда есть другія основанія подозрѣвать, что собирающійся бѣжать или бѣгущій совершилъ преступное дѣяніе. Само же по себѣ и безъ всякихъ другихъ данныхъ оно нерѣдко можетъ только навести на ложный слѣдъ и послужить поводомъ къ несправедливому задержанію. Не имѣя самостоятельнаго значенія, этотъ признакъ представляется, однако, существенно важнымъ, въ качествѣ дополнительнаго и вторичнаго, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда полицейское задержаніе можетъ имѣть мѣсто: оно должно допускаться лишь тогда, когда подозрѣваемый могъ бы скрыться до прибытія представителей судебной власти[1]). Въ этомъ смыслѣ его и надлежитъ вставить въ текстъ измѣняемой статьи, какъ это сдѣлано въ предлагаемомъ законѣ.

Что касается послѣдняго пункта—шестого, то его слѣдуетъ, вообще, опустить, въ виду того, что задержаніе подозрѣваемыхъ лицъ, при наличности другихъ рѣшающихъ обстоятельствъ, должно совершаться независимо отъ того, имѣетъ ли подозрѣваемый постоянное мѣстожительство или нѣтъ; при отсутствіи же такихъ об-

[1]) См. критическія замѣчанія по поводу 257 ст. уст. уг. суд. въ спеціальномъ изслѣдованіи г. Люблинскаго „Свобода личности въ уголовномъ процессѣ“, 1906 г. Стр. 286—306.

стоятельствъ неимѣніе постояннаго мѣстожительства является въ крайнемъ случаѣ лишь косвеннымъ основаніемъ для подозрѣнія и само по себѣ не можетъ служить поводомъ къ задержанію.

Необходимость въ иномъ изложеніи ст. 257 была признана и Высочайше учрежденной комиссіей для пересмотра законоположенія по судебной части (см. т. II, стр. 214, Спб. 1900 г.). Означенная комиссія находила пункты 257 ст. весьма дробными и предполагала, вмѣсто прежнихъ шести пунктовъ, слѣдующіе три: 1) когда подозрѣваемый навлекаетъ на себя достаточное подозрѣніе; 2) когда есть поводъ опасаться, что онъ скроется или скроетъ слѣды преступнаго дѣянія, и 3) когда онъ не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости. Трудно согласиться съ тѣмъ, чтобы это новое изложеніе статьи 257 (ст. 117 проекта) представляло собою ея существенное измѣненіе. Вмѣсто болѣе точнаго изложенія отдѣльныхъ случаевъ, въ цѣляхъ лучшаго огражденія свободы частныхъ лицъ, составители проекта соединили первые четыре пункта 257 статьи въ одинъ и дали ему столь широкій объемъ, что статья достигаетъ какъ разъ обратной цѣли: слишкомъ расширяетъ область полномочій полиціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ они сохранили и неудачный конецъ этой статьи, два послѣдніе ея пункта. Комиссія 15-ти признала, поэтому, болѣе правильнымъ держаться ближе къ нынѣшнему изложенію 257 ст., внеся въ него лишь тѣ измѣненія, которыя требуются существомъ дѣла. Въ соотвѣтствіи съ общимъ характеромъ 4 ст. предлагаемаго закона должна получить новое изложеніе, кромѣ 257 ст., также и 51 ст. устава уголовнаго судопроизводства[1]).

Прежде чѣмъ перейти отъ ст. 4 къ 5, необходимо отмѣтить, что обѣ эти статьи въ предѣлахъ закона о неприкосновенности личности должны быть изъясняемы въ неразрывной связи съ

[1]) При обсужденіи 4-ой ст. нѣкоторыми членами комиссіи былъ поднятъ вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли ограничить право полицейскаго задержанія случаями тяжкихъ преступленій или, вообще, какъ-либо указать, что не всякое преступное дѣяніе можетъ служить поводомъ къ полицейскому задержанію. Комиссія нашла, однако, такое указаніе нецѣлесообразнымъ. Она исходила при этомъ какъ изъ общихъ соображеній, такъ и изъ данныхъ практическаго опыта. Прежде всего, необходимость задержанія обусловливается не столько тяжестью совершеннаго преступнаго дѣянія, сколько общей обстановкой каждаго отдѣльнаго случая. Нерѣдко совершившій тяжкое преступленіе, какъ, напримѣръ, убійство, можетъ быть оставленъ на свободѣ, такъ какъ онъ не пытается скрыться и не угрожаетъ никому болѣе. Съ другой стороны, иногда мо-

послѣдующими статьями и, въ особенности, 7 и 19—20. Предоставленіе извѣстныхъ полномочій полицейской власти допускается закономъ, направленнымъ къ огражденію личной свободы, лишь въ томъ соображеніи, что эти полномочія постоянно провѣряются судомъ, и что всякій случай незаконнаго задержанія влечетъ за собою отвѣтственность виновныхъ, привлекаемыхъ къ суду на общемъ со всѣми гражданами основаніи. Это не исключаетъ, конечно, необходимости возможно тщательнаго опредѣленія границъ этихъ полномочій; но, во всякомъ случаѣ, полагая въ основу предлагаемаго закона надзоръ суда за его исполненіемъ, можно съ увѣренностью утверждать, что неизбѣжная недостаточность опредѣленій, по самому существу дѣла оставляющихъ извѣстную долю усмотрѣнія полиціи, возмѣщается установленіемъ обязательнаго привода задерживаемыхъ къ судьѣ въ 24-хъ часовой срокъ и отвѣтственностью за незаконное задержаніе.

жетъ встрѣтиться необходимость въ задержаніи и при совершеніи проступка, если того требуютъ новыя обстоятельства, какъ, напримѣръ, въ случаяхъ злонамѣреннаго и противозаконнаго нарушенія спокойствія отдѣльныхъ лицъ или общественной благопристойности. Комиссія, имѣла при этомъ въ виду, что тѣ ограниченія, которыя ставятся иногда закономъ праву полицейскаго задержанія, практически оказываются нецѣлесообразными. И это обусловливается не только недостаточной освѣдомленностью органовъ полицейской власти въ постановленіяхъ уголовнаго закона и невозможностью для нея правильно квалифицировать отдѣльныя преступныя дѣянія, но также и указаннымъ выше соображеніемъ общаго характера, приводящимъ на практикѣ къ расширенію права полицейскаго задержанія. Можно было бы въ данномъ случаѣ сослаться на примѣръ изъ русской дѣйствительности, на то, что у насъ практика вовсе не слѣдуетъ указанію 419 ст. уст. уг. суд., допускающей примѣненіе права полицейскаго задержанія въ силу 257 ст. только при преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ остальныхъ правъ и преимуществъ. Ревизіонные отчеты указываютъ, сколь многочисленны на практикѣ случаи неправильной квалификаціи преступленій со стороны полиціи, сколь часто удаляется она отъ постановленія 419 ст. Но эта ссылка, конечно, сама по себѣ не можетъ считаться дѣйствительной. Болѣе вѣскими представляются указанія англійской и французской практики. Англійскій законъ 1839 г. говоритъ о полицейскомъ задержаніи при совершеніи не только преступленій, но и проступковъ; а французскій законъ (ст. 1069 уст. уг. суд.), хотя и устанавливаетъ болѣе узкія границы задержанія для органовъ полиціи (кромѣ префектовъ департаментовъ и города Парижа), однако практически толкуется гораздо шире своего точнаго смысла, такъ какъ французская практика допускаетъ задержаніе и за болѣе легкія преступленія и даже за проступки.

Ст. 5. предлагаемаго закона относится къ случаямъ, которые по своему разнообразію едва поддаются общему опредѣленію. Несомнѣнно, однако, что случаи эти нельзя ни свести къ пунктамъ ст. 4, ни оставить вовсе безъ опредѣленія со стороны настоящаго закона. Ст. 4 предвидитъ случаи задержанія подозрѣваемыхъ лицъ при самомъ совершеніи ими преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ совершенія, между тѣмъ какъ въ ст. 5 имѣются въ виду случаи предупрежденія опасности или прекращенія какихъ-либо посягательствъ, грозящихъ однимъ лицамъ со стороны другихъ. Такъ, напримѣръ, полиція не только имѣетъ право, но и обязана задерживать пьяныхъ и умалишенныхъ, пребываніе которыхъ на свободѣ могло бы быть опаснымъ не только для окружающихъ, но и для нихъ самихъ. Точно также нельзя оставить на свободѣ и лицъ, находящихся въ состояніи крайняго возбужденія и грозящихъ своими дѣйствіями непосредственной опасностью окружающимъ. Наконецъ, можно представить себѣ случаи, когда тѣ или другія лица, не угрожая никакой опасностью окружающимъ, ведутъ себя вызывающе въ отношеніи къ нимъ и незаконно посягаютъ на ихъ свободу или же нарушаютъ общественную благопристойность. Едва ли кто будетъ возражать противъ первыхъ случаевъ, когда оставленіе на свободѣ извѣстныхъ лицъ грозитъ опасностью для другихъ. Вся задача состоитъ въ данномъ случаѣ лишь въ томъ, чтобы устранить возможность слишкомъ широкаго толкованія этого понятія «опасности для другихъ». Предлагаемый законъ съ этою цѣлью говоритъ о непосредственной опасности, т. е. о такой, которая грозитъ проявиться немедленно или вскорѣ, а не въ отдаленномъ будущемъ. Болѣе спорнымъ можетъ казаться послѣдній изъ приведенныхъ случаевъ—явное нарушеніе общественной благопристойности,—спорнымъ не только потому, что понятіе благопристойности не отличается полной опредѣленностью, но еще болѣе потому, что здѣсь приходится положиться на представителей полицейской власти, которымъ дается право задержанія.

Комиссія 15-ти, вырабатывавшая предлагаемый законъ, посвятила особенно много времени 5-й статьѣ и приняла ея настоящее изложеніе послѣ долгихъ и всесторонихъ сужденій. Прежде всего она не могла не обратить вниманія на то, что обѣ статьи, относящіяся къ случаямъ полицейскаго задержанія, 4 и 5—ставятъ для полицейской власти, во всякомъ случаѣ, болѣе тѣсныя рамки, чѣмъ соотвѣтственныя статьи законовъ въ нѣкоторыхъ западныхъ государствахъ. Такъ, напримѣръ, по англійскому закону 1839 г. (2 и 3

Vict. c. 47), «всякое учиняющее безпорядокъ лицо (disorderly person), которое полиція имѣетъ достаточное основаніе подозрѣвать въ совершеніи или въ намѣреніи совершить преступленіе, проступокъ или нарушеніе мира, можетъ быть задержано полиціей». Въ другихъ выраженіяхъ, но также весьма широкія полномочія представлены полицейской власти и во Франціи: знаменитая статья 10 устава уголовнаго судопроизводства даетъ префектамъ департаментовъ и города Парижа право принимать всѣ необходимыя дѣйствія, относящіяся къ раскрытію тяжкихъ преступленій, преступленій и проступковъ. Попытки истолковать эту статью въ смыслѣ ограниченія ея случаями задержанія на мѣстѣ совершенія преступленія (en flagrant délit) не встрѣчаютъ для себя опоры ни въ теоріи, ни въ практикѣ. На дѣлѣ эта статья и до сихъ поръ носитъ слѣды своего первоначальнаго происхожденія: созданная въ эпоху Наполеона I и по его непосредственному внушенію, она имѣла въ виду «обезпечить за правительствомъ возможность примѣнять лишеніе свободы въ тѣхъ случаяхъ, когда эта мѣра не оправдывается въ нормальныхъ условіяхъ порядка судебнаго преслѣдованія» [1]). Не приводя другихъ примѣровъ, подтверждающихъ широкія полномочія французской полиціи, мы хотѣли бы особенно подчеркнуть только что указанное значеніе 10 ст., въ виду того, что именно отсюда объясняются горячіе нападки противъ этой статьи со стороны выдающихся французскихъ профессоровъ, публицистовъ и парламентскихъ дѣятелей. Если въ Англіи полицейскія полномочія, охраняющія общество отъ нарушенія мира, не вызываютъ возраженій и сомнѣній, то это объясняется прежде всего тѣмъ, что англійская полиція всегда была въ большей зависимости отъ мѣстныхъ органовъ, чѣмъ отъ центральной власти, и имѣла не столько политическій характеръ, сколько общественный: поэтому то на нее и могла быть возложена обязанность охраны общественнаго мира, безъ опасенія, что эта обязанность превратится въ служеніе временнымъ видамъ правительства. И если въ настоящее время англійская полиція стала органомъ правительственнымъ, то она, во всякомъ случаѣ, остается подъ сильнымъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія и, въ частности, въ большой зависимости отъ мирового суда. Напротивъ, во Франціи иныя условія развитія полицейской власти дѣлаютъ изъ 10 ст. лишь обломокъ стараго строя [2]). Несмотря на всѣ старанія друзей

---

[1]) См. упомянутую выше записку проф. Дерюжинскаго, стр. 13.

[2]) По отзыву Лярнода (въ Revue pénitentiaire 1901 г.), приводимому

свободы, эта статья до сихъ поръ остается неотмѣненной и въ связи съ другими особенностями французскаго законодательства приводитъ къ печальному заключенію, высказанному полтора года тому назадъ (въ декабрѣ 1904 г.) въ запискѣ Клемансо, представленной имъ сенату: общее желаніе наказовъ 1789 г. о признаніи личной свободы священною, а представителей власти отвѣтственными, «ожидаетъ еще своего осуществленія». Отсюда можно сдѣлать тотъ поучительный выводъ, что въ вопросѣ о полицейскомъ задержаніи расширеніе полномочій полиціи стоитъ въ тѣснѣйшей связи съ ея устройствомъ и личнымъ составомъ и съ ея положеніемъ въ отношеніи къ обществу и власти. При томъ значеніи, которое полиція имѣетъ у насъ, въ качествѣ исключительнаго орудія временныхъ видовъ правительства и оплота стремленій и навыковъ стараго строя, она не можетъ быть надѣлена большими полномочіями, чѣмъ тѣ, которыя вытекаютъ изъ необходимости воспомнить или замѣнить ея вмѣшательствомъ самопомощь гражданъ. Такова, именно, была исходная мысль комиссіи 15-ти при составленіи 4 и 5 статей предлагаемаго закона.

Случаи задержанія безъ судебнаго приказа на мѣстѣ совершенія преступленія, согласно ст. 4, ни въ комъ не могутъ возбуждать сомнѣній: таковы общія постановленія всѣхъ законодательствъ. Что касается случаевъ, перечисляемыхъ въ ст. 5, то въ отношеніи къ нимъ необходимо отмѣтить одно существенное затрудненіе, которое имѣетъ такой характеръ, что его нельзя ни избѣгнуть, ни обойти а потому приходится допустить и принять его вмѣстѣ съ 5 ст. отыскавъ вмѣстѣ съ тѣмъ какія-либо средства для того, чтобы его исправить. Затрудненіе состоитъ въ слѣдующемъ: съ одной стороны, нельзя не признать, что предоставить самимъ гражданамъ прекращать случаи незаконнаго нарушенія и оскорбленія общественной благопристойности было бы еще хуже, чѣмъ поручить это дѣло полиціи; съ другой стороны, нельзя не предвидѣть возможности злоупотребленій со стороны полиціи въ сужденіи о томъ, когда именно на лицо имѣются такіе случаи. Выходъ заключается въ томъ, чтобы создать противъ этихъ злоупотребленій предохраняющее средство, каковымъ является отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Но независимо отъ того, при изложеніи настоящей статьи надле-

---

также въ объяснительной запискѣ Клемансо (Sénat. Annexe au procès verbal de la séance du 16 décembre 1904) p. 35, c'est „de l'ancien régime tout pur".

*

жало имѣть въ виду, что общее и краткое опредѣленіе случаевъ, подъ нее подходящихъ, должно быть сдѣлано съ особливой осмотрительностью. Нельзя употребить въ данномъ случаѣ выраженій, обозначающихъ столь многообъемлющее понятіе, что, опираясь на него, можно было бы дѣлать самыя неожиданныя заключенія на практикѣ. Нельзя также дать поводъ думать, что настоящей статьей охраняются не права и интересы ближайшихъ лицъ, среди которыхъ совершается извѣстное нарушеніе, а нѣкоторый отдаленный и общій политическій интересъ. Короче сказать, изложеніе данной статьи не должно оставлять сомнѣній въ томъ, что ею охраняются интересы общества, а не власти, и что она не имѣетъ никакого отношенія къ полицейскимъ полномочіямъ упраздняемаго стараго строя. Составители настоящаго законопроекта полагали, что наиболѣе соотвѣтствующимъ цѣли, которую имѣетъ въ виду вторая часть пятой статьи, могутъ быть признаны понятія «незаконнаго нарушенія свободы другихъ лицъ и общественной благопристойности». Здѣсь съ полною ясностью выражается, что нарушенія, предусматриваемыя этой статьей, имѣютъ отношеніе къ окружающимъ, подвергающимся незаконнымъ посягательствамъ на ихъ свободу и спокойствіе. Само собою разумѣется, что и это изложеніе, сколь ни представляется оно осмотрительнымъ, можетъ приводить на практикѣ къ недоразумѣніямъ и злоупотребленіямъ. Но едва ли не слѣдуетъ признать безспорнымъ, что къ еще большимъ недоразумѣніямъ и затрудненіямъ на практикѣ можетъ привести совершенное отсутствіе этой или какой-либо иной соотвѣтствующей статьи въ законѣ о неприкосновенности личности. Безспорнымъ слѣдуетъ считать, что въ случаяхъ, предусматриваемыхъ 5 ст., если бы даже оставить ихъ безъ всякаго упоминанія въ законѣ, полицейская власть вынуждена будетъ иногда прибѣгать къ задержанію по требованію гражданъ, или же сами граждане будутъ расправляться собственными силами, и для того, чтобы не оставить эти случаи на произволъ личнаго усмотрѣнія, необходимо ихъ напередъ предусмотрѣть и ввести въ рамки закона.

Съ этой точки зрѣнія, настоящая статья является не только предоставленной полицейской власти возможностью, но еще болѣе того положенной для нея границей. Во всякомъ случаѣ, слѣдуетъ помнить, что эта статья, какъ и другія статьи настоящаго законопроекта, предоставляющія извѣстныя полномочія полицейской власти, всегда предполагаетъ постоянный надзоръ суда за дѣйствіями полиціи и отвѣтственность должностныхъ лицъ. Внѣ этихъ статей и

безъ естественной связи съ ними никакой законъ о неприкосновенности личности немыслимъ.

Статья 6 узаконяетъ случаи задержанія частными лицами застигнутыхъ на мѣстѣ совершенія преступленія или тотчасъ послѣ совершенія преступленія. Въ русскомъ законѣ нѣтъ опредѣленій по этому предмету, если не считать двухъ совершенно устарѣвшихъ и случайныхъ статей устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Одна изъ этихъ статей—242—говоритъ о задержаніи при ссорахъ и дракахъ, другая—310—о задержаніи зажигателей. Между тѣмъ, постановленія о задержаніи частными лицами встрѣчаются почти во всѣхъ европейскихъ законодательствахъ и по существу дѣла представляютъ собою нѣчто само собою разумѣющееся. Во Франціи такое задержаніе предписывается частнымъ лицамъ подъ страхомъ наказанія, въ Англіи оно распространяется на весьма широкую область дѣяній, не только совершенныхъ, но и ожидаемыхъ (въ цѣляхъ предупрежденія преступленій—felonies), и на лицъ, не только застигнутыхъ на мѣстѣ преступленія, но и основательно подозрѣваемыхъ въ совершеніи преступленія. Нечего и говорить о томъ, что примѣръ Англіи является въ данномъ случаѣ совершенно исключительнымъ. Возможность предоставленія такихъ широкихъ полномочій частнымъ лицамъ объясняется широко разлитымъ въ обществѣ чувствомъ законности и утвержденной вѣками способностью къ самостоятельному почину и самодѣятельности. Охрана права и закона является здѣсь въ подлинномъ смыслѣ слова дѣломъ каждаго. Признавая вполнѣ желательнымъ и цѣлесообразнымъ развитіе въ населеніи идеальнаго интереса къ охранѣ закона, нельзя вмѣстѣ съ тѣмъ не признать, что въ Россіи право задержанія частными лицами должно быть поставлено въ тѣ узкія границы, которыя указаны для него въ законодательствѣ большинства европейскихъ государствъ. При недостаточномъ знаніи законовъ и при невозможности сразу усвоить ясное представленіе о границахъ широкихъ и новыхъ полномочій, что дается лишь долгимъ опытомъ самодѣятельности, нельзя говорить у насъ о какомъ либо расширеніи обычныхъ по этому вопросу постановленій европейскихъ законодательствъ.

Статья 7 начинаетъ собою рядъ тѣхъ ограждающихъ личную неприкосновенность статей, которыя установляютъ надзоръ суда за администраціей. Центральнымъ пунктомъ въ этихъ статьяхъ является постановленіе объ обязательномъ приводѣ задержаннаго къ судьѣ въ самый короткій срокъ. Какъ справедливо замѣчаютъ

составители объяснительной записки къ заявленію 31 члена государственной думы по вопросу о неприкосновенности личности, «это самая лучшая гарантія защиты личности отъ незаконныхъ на нее посягательствъ», оказывающая свое дѣйствіе «не только послѣ совершившагося факта, но и предупредительно». Представители полицейской власти въ этой неизмѣнно предстоящей провѣркѣ ихъ дѣйствій со стороны власти судебной встрѣчаютъ постоянное напоминаніе о лежащей на нихъ отвѣтственности и въ виду этого вынуждаются къ осторожности въ практическомъ примѣненіи своихъ полномочій. Въ нынѣ дѣйствующемъ уставѣ уголовнаго судопроизводства есть ст. 250, предписывающая полиціи сообщать судебному слѣдователю и прокурору или его товарищу не позже сутокъ по полученіи о томъ свѣдѣній о всякомъ происшествіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка; есть также статьи 398—400, устанавливающія сроки для допроса обвиняемаго съ момента его привода или явки. Но въ уставѣ уголовнаго судопроизводства нѣтъ надлежащихъ ручательствъ для того, чтобы каждый задержанный былъ приведенъ къ судьѣ не позднѣе 24 часовъ со времени задержанія, 7 ст. предлагаемаго закона устанавливаетъ это съ полной точностью. Нельзя, однако, не предвидѣть, что при недостаткахъ нашихъ путей сообщенія и особенно въ то время, когда проѣздъ по дорогамъ становится затруднительнымъ, требованіе 24-хъ часового срока, при отдаленности жительства ближайшаго представителя суда отъ мѣста задержанія, можетъ быть неосуществимымъ. Является предположеніе, что и для такихъ случаевъ слѣдовало бы дать какое-либо указаніе срока. Комиссія 15-ти полагала, однако, что такое указаніе не будетъ цѣлесообразно. Было бы въ высшей степени затруднительно при нашихъ разстояніяхъ попытаться установить для всѣхъ подобныхъ случаевъ какой-либо предѣльный срокъ, который въ одно и то же время былъ бы не слишкомъ длиненъ, и предвидѣлъ бы возможно различныя и отдаленныя разстоянія. Еще менѣе того было бы правильно прибѣгнуть въ данномъ случаѣ къ поверстному опредѣленію срока, въ виду той же невозможности хотя бы приблизительно опредѣлить соотношеніе верстъ и часовъ при затрудненности путей сообщенія. Такимъ образомъ, не оставалось ничего иного, какъ установить общее требованіе относительно такого увеличенія срока, сверхъ 24 часовъ, которое «безусловно необходимо по мѣстнымъ условіямъ для немедленнаго привода задержаннаго къ ближайшему представителю судебной власти».

Статья 8 установляетъ срокъ для допроса задержаннаго лица и является продолженіемъ и дополненіемъ къ ст. 7. Срокъ для допроса назначается ею тотъ же самый, который установленъ и въ дѣйствующемъ уставѣ уголовнаго судопроизводства въ ст. 398.

Статьи 9 и 10 представляютъ собою дальнѣйшее развитіе общаго положенія о надзорѣ суда за правильностью административныхъ задержаній. Эти статьи возлагаютъ на судъ чрезвычайно важныя обязанности самому слѣдить и принимать мѣры къ освобожденію незаконно задержанныхъ. При этомъ 9 ст. имѣетъ въ виду принятіе со стороны представителей суда соотвѣтственныхъ мѣръ въ случаѣ полученія тѣмъ или инымъ путемъ данныхъ относительно неправильнаго задержанія, а ст. 10, сверхъ того, установляетъ постоянный надзоръ суда за мѣстами заключенія. И въ настоящее время, согласно 10 и 11 статьямъ устава уголовнаго судопроизводства, существуетъ обязанность для судей и прокуроровъ надзирать за неправильно заключенными; но достаточно хорошо извѣстно, съ какими затрудненіями сопряжено осуществленіе этихъ статей въ дѣйствительности. Не можетъ быть сомнѣнія, что лишь въ связи съ послѣдовательнымъ и полнымъ признаніемъ предлагаемаго законопроекта во всемъ его объемѣ получатъ практическое значеніе и настоящія статьи. Какъ видно изъ разъясненій составителей судебныхъ уставовъ 1864 г., они имѣли въ виду создать при помощи этихъ статей нѣкоторую замѣну правилъ объ обязательномъ приводѣ задержаннаго къ судьѣ: они ссылались при этомъ на англійскій «Habeas corpus act» и на французскій кодексъ [1]). Совершенно ясно, что предложенныя ими мѣры сами по себѣ были недостаточны, но въ связи съ другими постановленіями, преслѣдующими ту же цѣль, онѣ полезны и необходимы. Предлагаемый законъ исходитъ, однако, изъ той мысли, что обязанность надзора за мѣстами заключенія, наравнѣ со всѣми остальными полномочіями по провѣркѣ дѣйствій полицейской власти и въ отличіе отъ 10 ст. устава уголовнаго судопроизводства, должна быть возложена на судей, а не на прокуроровъ. Особое положеніе, занимаемое прокурорскимъ надзоромъ при судебныхъ мѣстахъ, зависимость прокуроровъ въ порядкѣ подчиненія отъ высшихъ органовъ администраціи, заставляетъ признать, что высокимъ требованіямъ независимости и самостоятельности, которыя безусловно необходимы для осуществленія

---

[1]) См. судебные уставы съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны, стр. 30—31.

предначертаній закона о неприкосновенности личности, могутъ соотвѣтствовать лишь представители независимаго суда. Для лучшаго исполненія постановленій 10 ст. предполагается, что между отдѣльными судьями будутъ распредѣлены районы, въ предѣлахъ которыхъ будетъ осуществляться ихъ надзоръ. Согласно нынѣ дѣйствующему уставу уголовнаго судопроизводства, и предлагаемый законъ дѣлаетъ различіе между задержаніемъ неправильнымъ по мѣсту заключенія и задержаніемъ неправильнымъ по своей причинѣ. Тотъ или другой видъ мѣста заключенія долженъ быть указанъ въ судебномъ постановленіи и въ соотвѣтствіи съ этимъ должна совершаться провѣрка правильности задержанія.

Статья 11 дополняетъ предшествующія постановленія возложеніемъ обязанности наблюдать за правильностью заключенія подъ стражу и на начальниковъ мѣстъ заключенія.

Статья 12 установляетъ порядокъ жалобъ на дѣйствія властей, нарушающихъ постановленія закона о неприкосновенности личности, и для лучшаго укрѣпленія твердости этого закона предоставляетъ право жалобъ не только задержанному, но и всякому другому лицу.

Статья 13 имѣетъ въ виду положить конецъ практикѣ незаконныхъ высылокъ и ссылокъ по распоряженію исполнительной власти. Для этого вида ограниченій свободы 13 ст. признаетъ исключительно власть суда. Нельзя ссылаться въ данномъ случаѣ на примѣры нѣкоторыхъ западныхъ государствъ, гдѣ и теперь въ извѣстныхъ предѣлахъ сохраняется административная высылка. Большей частью, это имѣетъ мѣсто въ случаяхъ высылки нуждающихся изъ одной общины въ другую, въ силу особаго порядка распредѣленія общественной помощи. Такой порядокъ существуетъ, напримѣръ, въ Германіи. Примѣры этого рода для насъ нисколько не убѣдительны. Скорѣе слѣдовало бы ссылаться на примѣръ Франціи, которая закономъ 27 мая 1885 г. совершенно отмѣнила административную высылку по отношенію къ собственнымъ подданнымъ, несмотря на долговременную предшествующую практику ея примѣненія. Но еще болѣе того Россія могла бы опереться въ данномъ случаѣ на свой собственный опытъ. Едва ли въ какомъ либо другомъ государствѣ граждане страдали въ такой мѣрѣ отъ произвольныхъ высылокъ и ссылокъ, и законъ о неприкосновенности личности, издаваемый на порогѣ обновленной Россіи, не можетъ не включить въ число своихъ постановленій требованія отмѣны этой несправедливой системы.

Статья 14 дѣлаетъ первый шагъ къ тому, чтобы распространить въ вопросѣ объ ограниченіи высылокъ начало справедливости и на иностранцевъ. Ни въ одной изъ статей настоящаго законопроекта не говорится, чтобы начало неприкосновенности личности было бы менѣе священно и менѣе охраняемо въ отношеніи къ иностранцамъ, чѣмъ къ русскимъ подданнымъ. Вопросъ о сравнительной необезпеченности правъ иностранцевъ можетъ возникнуть только по поводу права государства удалять ихъ изъ предѣловъ своей территоріи. Та охрана, которую предлагаемый законъ даетъ иностранцамъ, можетъ показаться недостаточной и неполной, въ виду того, что въ немъ признаются извѣстныя исключенія изъ общаго правила, что высылка допустима только по судебному постановленію. Нельзя, однако, не признать, что и въ этомъ видѣ ст. 14 представляетъ собою шагъ впередъ. Это будетъ особенно ясно, если вспомнить, въ какихъ широкихъ предѣлахъ проявляется право высылки, напримѣръ, въ Германіи и во Франціи. Во Франціи право высылки принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, который руководствуется при этомъ исключительно соображеніями общественнаго порядка и спокойствія; въ пограничныхъ департаментахъ право высылки иностранцевъ осуществляется даже префектами. Столь же широко понимается право высылки и въ Германіи. Несомнѣнно, что постановленіе 14 ст. можетъ подлежать дальнѣйшему усовершенствованію, въ смыслѣ созданія новыхъ обезпечивающихъ условій для иностранцевъ. Комиссія 15-ти, подвергнувъ этотъ вопросъ всестороннему и продолжительному обсужденію, не признала возможнымъ въ настоящее время идти въ этомъ отношеніи далѣе, въ виду крайней сложности вопроса съ государственной точки зрѣнія, хотя нѣкоторые изъ ея членовъ и высказывались въ пользу сокращенія ограниченій, указываемыхъ въ 14 ст.

Статьи 15, 16, 17 и 18 распространяютъ охрану неприкосновенности личности на жилище и находящіяся въ немъ вещи, на корреспонденцію, на всѣ способы сношеній лицъ между собою. Тѣ случаи, когда допускается входъ въ жилище, согласно 15 ст., соотвѣтствуютъ обычнымъ постановленіямъ по этому предмету западноевропейскихъ законодательствъ. Допущеніе входа въ жилище во исполненіе законныхъ требованій и распоряженій власти включено въ виду того, что возможны случаи, когда и помимо судебнаго постановленія, о которомъ говорится въ 16 ст., окажется въ этомъ необходимость. Такая необходимость представляется при врученіи повѣстокъ, при дѣйствіи по взысканію, при переписи населенія.

Что касается постановленій 16 и 17 статей относительно осмотровъ, обысковъ и выемокъ, то они соотвѣтствуютъ общему соотношенію дѣйствій судебной власти и полицейской, установленному въ предшествующихъ статьяхъ для случаевъ задержанія. Предоставленіе полицейской власти права производить осмотры, обыски и выемки обусловливается естественной необходимостью: при отдаленности мѣста совершенія преступленія отъ мѣста жительства судебнаго слѣдователя или судьи, запрещеніе органамъ полицейской власти производить предварительное дознаніе дѣлало бы весьма часто невозможнымъ раскрытіе виновныхъ въ совершеніи преступныхъ дѣяній. Само собою разумѣется, что всѣ дѣйствія, предпринимаемыя въ данномъ случаѣ полиціей, должны производиться съ соблюденіемъ всѣхъ установленныхъ формъ. Необходимость составить на мѣстѣ точный протоколъ, копія съ котораго непремѣнно должна быть вручена заинтересованнымъ лицамъ, достаточно обезпечиваетъ всякаго, кто захотѣлъ бы привлечь къ отвѣтственности виновныхъ за неправильно произведенный у него обыскъ.

Статья 18 охраняетъ тайну почтовыхъ, телеграфныхъ и телефонныхъ сношеній, съ тѣми исключеніями, которыя вытекаютъ изъ потребности установленія истины на судѣ и изъ особыхъ обстоятельствъ военнаго времени въ силу соображеній государственной необходимости. Независимо отъ провозглашенія въ данной статьѣ общаго начала тайны корреспонденціи,—что само по себѣ возлагаетъ на государство и его органы соотвѣтствующія обязанности,—предполагается, что въ каждомъ случаѣ обнаруженія нарушеній 17 ст. виновные привлекаются къ отвѣтственности на общемъ основаніи, которое устанавливается въ предполагаемомъ законѣ.

Статьи 19 и 20 являются необходимымъ завершеніемъ закона о неприкосновенности личности: онѣ установляютъ отвѣтственность должностныхъ лицъ за нарушеніе постановленій предлагаемаго закона. Для того, чтобы сдѣлать эту отвѣтственность дѣйствительной и неуклонной, необходимо установить ее на общемъ со всѣми гражданами основаніи. Комиссія 15, разсматривая этотъ вопросъ въ связи съ закономъ о неприкосновенности личности, не имѣла въ виду обсуждать и предрѣшать его въ полномъ объемѣ для всѣхъ случаевъ отвѣтственности должностныхъ лицъ; но она не встрѣтила сомнѣній въ томъ, чтобы по нарушенію закона о личной неприкосновенности установить эту отвѣтственность на общемъ со всѣми гражданами основаніи.

Если, вообще, слѣдуетъ признать безспорнымъ, что не только

для потерпѣвшихъ лицъ, но и для всего общества и государства важно «устраненіе особыхъ судопроизводственныхъ преградъ, затруднявшихъ привлеченіе къ уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ, совершившихъ преступленіе по службѣ» [1]), то тѣмъ болѣе возможно это утверждать въ отношеніи къ данному роду нарушеній. Въ этой области приходится идти противъ вѣками укоренившихся навыковъ и пріемовъ власти, сознававшей свою безотвѣтственность и попиравшей свободу лицъ. Для того, чтобы внести въ эту область новый оздоровляющій духъ, необходимо поставить весь порядокъ привлеченія должностныхъ лицъ къ суду, какъ и самый судъ надъ ними, на совершенно новыя основанія, въ смыслѣ уравненія съ общимъ порядкомъ уголовнаго преслѣдованія. Въ недавно представленной въ государственную думу объяснительной запискѣ къ проекту министра юстиціи объ измѣненіи порядка производства дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ, наряду съ осужденіемъ, такъ называемой, системы административной гарантіи, дающей всѣ полномочія по привлеченію служащихъ къ уголовной отвѣтственности исключительно ихъ начальству, сохраняется въ видѣ общаго правила начало особой подсудности должностныхъ лицъ, въ зависимости отъ заключеній ихъ начальствъ или установленій, къ коимъ они принадлежатъ. Указанная объяснительная записка, опирающаяся на нѣкоторыя юридическія изслѣдованія и научныя данныя, къ сожалѣнію, раздѣляетъ по данному вопросу нѣкоторыя общія соображенія Высочайше учрежденной редакціонной комиссіи для составленія проекта новаго уголовнаго уложенія несмотря на то, что значеніе этихъ соображеній весьма поколеблено научной критикой. Комиссія 15-ти не могла признать основательными ни ссылку на желаніе оградить должностныхъ лицъ отъ неосновательныхъ преслѣдованій, ни указаніе на то, что «начальство обвиняемаго, какъ близко знакомое съ личностью виновнаго, съ законами о службѣ и съ бытовыми и законными условіями дѣятельности подвѣдомственныхъ ему органовъ власти, можетъ вѣрнѣе и справедливѣе признать вѣроятность или невѣроятность упадающаго на него обвиненія и большую или меньшую важность вины служащаго». Комиссія полагала, напротивъ, что судъ независимый и вліятельный, единый и равный для всѣхъ, служитъ достаточной оградой и для неправильно потерпѣвшихъ, и для неосновательно

[1]) См. „Краткая объяснительная записка къ проекту министра юстиціи объ измѣненіи порядка производства дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ“.

преслѣдуемыхъ, и что въ дѣлѣ обезпеченія личной неприкосновенности гражданъ никакіе законы о службѣ и никакія бытовыя и законныя условія дѣятельности органовъ власти не могутъ служить къ оправданію нарушеній, признанныхъ таковыми судомъ.

Ст. 20 устанавливаетъ за нарушеніе постановленій предлагаемаго закона вмѣстѣ съ уголовнымъ преслѣдованіемъ или независимо отъ него и возмѣщеніе убытковъ въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію суда. Основаніемъ для такой отвѣтственности въ томъ видѣ, какъ она предлагается настоящей статьей, не можетъ быть ни 677 ст. X т., которая обычно служитъ основаніемъ для отвѣтственности должностныхъ лицъ, ни 1316 ст. устава гражданскаго судопроизводства. Въ 677 ст. X т. говорится о «корыстныхъ или иныхъ личныхъ видахъ» должностныхъ лицъ, между тѣмъ какъ произволъ и превышеніе власти можетъ имѣть мѣсто безъ всякихъ корыстныхъ и личныхъ видовъ. 1316 ст. устава гражданскаго судопроизводства говоритъ о «нерадѣніи, неосмотрительности и медленности должностныхъ лицъ», что въ случаяхъ, предусматриваемыхъ настоящимъ законопроектомъ, можетъ встрѣчаться далеко не всегда и, во всякомъ случаѣ, не имѣетъ отношенія къ важнѣйшимъ изъ этихъ случаевъ. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ, какъ извѣстно, опирается также, въ силу рѣшеній гражданскаго кассаціоннаго департамента сената, и на ст. 684 X т., которая говоритъ, что всякій обязанъ вознаградить за вредъ и убытки. Но для силы постановленія 20 ст. нѣтъ необходимости ссылаться на какія-либо статьи другихъ законовъ, такъ какъ данный законъ самъ по себѣ устанавливаетъ новое юридическое основаніе для гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ. И если здѣсь надлежало указать на тѣ или другія статьи дѣйствующаго закона, то исключительно для того, чтобы въ недостаточности ихъ содержанія найти лишній поводъ въ пользу новаго постановленія, содержащагося въ 20 ст.

П. И. Новгородцевъ.

Свобода совѣсти.

Среди того цикла законодательныхъ работъ, который намѣтила въ своей программѣ государственная дума и который въ его совокупности охватывалъ задачу всестороннаго національнаго возрожденія, законопроекту о свободѣ совѣсти принадлежало, безспорно, одно изъ самыхъ выдающихся мѣстъ. Общественному представительству здѣсь приходилось имѣть дѣло съ несомнѣннымъ требованіемъ народной совѣсти—и притомъ такимъ, которое менѣе всего могло мириться съ компромиссомъ, съ половинчатымъ его удовлетвореніемъ. Нужно было не расширеніе тѣхъ уступокъ, которыя за послѣдніе годы сдѣлало требованіямъ вѣротерпимости правительство, нуженъ былъ разрывъ со старой политической традиціей, новый исходный пунктъ, которымъ могла быть лишь свобода совѣсти, какъ неотъемлемое право человѣка и гражданина.

Глубочайшую основу этой старой традиціи составляло тѣсное сплетенье принципа государственнаго интереса съ признаніемъ или непризнаніемъ религіознаго права, удовлетвореніемъ или отказомъ въ удовлетвореніи религіозной потребности. Сознательно или безсознательно государство не допускало, чтобы могла существовать рядомъ съ нимъ автономная, такъ сказать, область религіозной жизни, гдѣ роль власти сводится лишь къ предупрежденію нарушеній государственныхъ законовъ. Такимъ сплетеніемъ опредѣлялась и граница терпимости, которая не была чужда нашимъ основнымъ законамъ. «Свобода совѣсти, — гласила знаменитая 45 статья ихъ,—присвояется не только христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ, язычникамъ, да всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога Всемогущаго различными языками по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе россійскихъ монарховъ и моля Творца вселенной, да умножитъ благоденствіе и укрѣпитъ силы имперіи». Эта формула, какъ справедливо указываетъ въ своей книгѣ Рейснеръ, носитъ характеръ, гораздо болѣе родственный законодательнымъ

нормамъ римской имперіи, чѣмъ современнымъ деклараціямъ правъ: различныя исповѣданія представляются принадлежностью отдѣльныхъ народностей, а за личностью вѣрующаго никакихъ правъ не признавалось. Смѣшеніе религіознаго и національнаго принципа красной нитью проходитъ черезъ все наше законодательство объ иностранныхъ и инославныхъ исповѣданіяхъ. Интересно видѣть, какъ глубоко эта точка зрѣнія проникаетъ въ теченіе многихъ лѣтъ всеподданнѣйшіе отчеты оберъ-прокурора синода. Не далѣе, какъ въ указѣ 2 іюля 1898 г. о греко-уніатахъ холмской епархіи, мы встрѣчаемъ слѣдующія строки, архаической формѣ которыхъ соотвѣтствуетъ весьма современное содержаніе: «Поляки безбранно да чтутъ Господа Бога по латинскому обряду, русскіе же люди искони были и будутъ православными».

Такимъ образомъ, всѣ теченія въ національной политикѣ отражались и на религіозномъ вопросѣ. Этимъ объясняется, что и степень терпимости или степень покровительства соразмѣрялась съ тѣмъ, какъ смотрѣли на народность—носительницу даннаго исповѣданія, а отнюдь не съ тѣмъ, какъ оцѣнивалось религіозное содержаніе даннаго исповѣданія. Католицизмъ въ Россіи былъ призванъ къ отвѣту за все противодѣйствіе, которое оказывала Польша растворенію ея въ «русскомъ морѣ»; армяно-грегоріанская церковь подвергалась опалѣ съ того момента, когда армянскому населенію Кавказа были поставлены въ вину опасныя политическія домогательства. Лютеранство, къ которому, въ общемъ, относились снисходительнѣе, также претерпѣло на себѣ послѣдствія правительственной политики въ дѣлѣ обрусѣнія Прибалтійскаго края. Даже буддизмъ оказался у правящихъ сферъ подъ нѣкоторымъ подозрѣніемъ, когда появился призракъ бурятскаго сепаратизма. Но особенно ярко это видно на русскомъ законодательствѣ относительно евреевъ: очевидно, то настоящее законодательное гетто, которое было воздвигнуто вокругъ нихъ, опредѣлялось мотивами не религіозными, хотя законодательные тексты неизмѣнно говорили, упоминая эти ограниченія, о «лицахъ іудейскаго исповѣданія». Соотвѣтственно этому, на евреевъ не распространялись блага религіозной свободы, возвѣщенной манифестомъ 17 апрѣля 1905 г. Неудивительно, что законопроектъ о свободѣ совѣсти, внесенный въ видѣ общихъ положеній въ думу, встрѣтилъ, именно, съ этой стороны особыя возраженія со стороны правительства, какъ объ этомъ сообщила пресса: авторы законопроекта обвинялись даже въ стремленіи скрытымъ образомъ разрѣшить еврейскій вопросъ «подъ флагомъ религіознаго

равноправія»,—какъ будто ограниченія евреевъ не были вопіющимъ нарушеніемъ этого равноправія, неотдѣлимаго отъ свободы совѣсти.

Этотъ усвоенный государственной властью взглядъ на связь религіи и національности, вѣроятно, объясняетъ сугубую неблагосклонность, которую испытывалъ русскій расколъ. Достаточно вспомнить, какъ долго раскольникамъ воспрещалось «всякое публичное оказательство вѣры», какъ у нихъ не признавалось право церковнаго брака и какъ безмѣрно стѣснялось ихъ богослуженіе; наконецъ, переходъ въ расколъ былъ закрытъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда давалась возможность принять даже другое христіанское, неправославное исповѣданіе (для не-христіанъ). Законъ 3 мая 1883 г. нѣсколько облегчилъ положеніе раскольниковъ; онъ въ принципѣ далъ имъ право собираться для общественной молитвы не только въ частныхъ домахъ, но и въ особо предназначенныхъ для того зданіяхъ—молельняхъ, часовняхъ,—далъ въ извѣстной мѣрѣ свободу передвиженія и занятій. Но всѣ намѣренія законодателя мало вліяли на дѣйствительную жизнь, такъ какъ выполненіе ихъ зависѣло всецѣло отъ администраціи, за которой законъ 3 мая оставлялъ широкія полномочія. И мы знаемъ, какъ мало этотъ законъ установилъ у насъ дѣйствительной свободы совѣсти для старообрядцевъ и сектантовъ. Напротивъ, именно съ этого времени начинается упорная борьба православной церкви путемъ миссіонерскаго воздѣйствія, причемъ далеко не всегда это воздѣйствіе было проникнуто тѣмъ духомъ мира, любви, сожалѣнія къ врагамъ церкви, о которыхъ говорилъ миссіонерскій съѣздъ 1891 г., не отказавшійся, впрочемъ, и отъ «содѣйствія гражданской власти». Казалось, что расколъ, разрушая единство православія, является особенно опаснымъ въ государственномъ смыслѣ—и это относилось вовсе не только къ группѣ тѣхъ сектъ, признаваемыхъ за «особо вредныя» —духоборовъ, пконоборцевъ, молоканъ, іудействующихъ,—отпаденіе которыхъ отъ православія влекло ссылку; это относилось и къ формамъ раскола, догматически близко отстоящимъ отъ православія. Классическимъ выраженіемъ подобнаго взгляда явилось признаніе «эксперта»—чиновника особыхъ порученій при оберъ-прокурорѣ синода,—который на одномъ судебномъ процессѣ, въ нижегородскомъ судѣ закончилъ свою экспертизу обращеніемъ къ присяжнымъ со словами: «эти люди, подрывая православную религію, вмѣстѣ съ тѣмъ подрываютъ государственное устройство; вашего справедливаго приговора ждетъ вся Россія». Вполнѣ ясно такое признаніе сдѣ-

лано въ журналѣ комитета министровъ о введеніи въ Россіи вѣротерпимости, которая долгое время не распространялась на раскольниковъ, ибо «въ убѣжденіи какъ церкви, такъ и правительства они являлись нарушителями началъ единаго православнаго государства».

Единство религіозно-національной политики государства нашло себѣ естественное возмездіе: ненависть за религіозный гнетъ прибавлялась къ другимъ причинамъ политической вражды—и въ итогѣ мощь государства и центральной власти не усиливалась, а постоянно подрывалась наростающими центробѣжными стремленіями: посягательство на свободу совѣсти въ конечномъ счетѣ водворяло не порядокъ, а анархію. Постепенно та суровая «государственная необходимость», которой такъ долго давался рѣшающій голосъ въ отношеніяхъ закона къ вѣрѣ,—эта самая необходимость начинала властно требовать вѣроисповѣдной свободы; и не случайно, конечно, указъ 12 декабря 1904 г.—первая брешь въ системѣ бюрократическаго самовластія — возвѣщаетъ одновременно о готовности правительства вступить на путь національнаго примиренія и религіознаго освобожденія. Мы не можемъ останавливаться здѣсь на исторіи борьбы за свободу совѣсти, борьбы, которая еще такъ недавно казалась безнадежной, когда представители церковной іерархіи съ каѳедръ отождествляли свободу совѣсти и свободу отъ совѣсти.

Намъ нѣтъ также надобности останавливаться на другой, слишкомъ извѣстной сторонѣ дѣла: какъ отразилась правительственная политика на религіозной жизни Россіи, на положеніи и авторитетѣ той самой господствующей церкви, интересы которой какъ будто бы являлись руководящими здѣсь. Среди значительной части православнаго духовенства въ настоящее время уже сознается, что въ церковной жизни долженъ произойти коренной переломъ, что недостойно церкви освящать всякія проявленія государственной власти лишь потому, что они исходятъ изъ этой послѣдней. Въ критикѣ предстоящей организаціи собора, исходящей изъ этой среды, основнымъ мотивомъ выступаетъ исканіе подлинной свободы совѣсти, подлиннаго освобожденія церкви отъ свѣтской опеки и отъ служенія чуждымъ ей цѣлямъ. Это исканіе неизмѣримо важнѣе разногласія по тѣмъ или другимъ конкретнымъ вопросамъ церковной реформы. Мы встрѣтимся съ нимъ не только въ крупныхъ культурныхъ центрахъ, въ духовныхъ академіяхъ,—оно проникаетъ и въ среду сельскаго духовенства, живущаго въ глухомъ захолустьѣ, тамъ думаютъ не только объ измѣненіи тяжелыхъ матеріальныхъ

и нравственныхъ условій, въ которыхъ протекаетъ обычно жизнь сельскаго духовенства, тамъ задумываются и надъ мыслью, что вся церковь необходима должна пережить переломъ, чтобы осуществлять въ новой Россіи свою миссію. И такое настроеніе тѣмъ понятнѣе, чѣмъ менѣе видно было готовности со стороны государственной власти разъ и навсегда покончить съ прошлымъ.

Въ самомъ дѣлѣ, какой характеръ носили здѣсь правительственныя уступки? Въ указѣ правительствующему сенату отъ 12 декабря 1904 г. верховная власть признавала неотложнымъ, «для закрѣпленія выраженнаго въ манифестѣ 26 февраля 1903 г. неуклоннаго душевнаго желанія охранять освященную основными законами имперіи терпимость въ дѣлахъ вѣры, подвергнуть пересмотру узаконенія о правахъ раскольниковъ, а равно лицъ, принадлежащихъ къ инославнымъ и иновѣрнымъ исповѣданіямъ, и независимо отъ сего принять нынѣ же въ административномъ порядкѣ соотвѣтствующія мѣры къ установленію въ религіозномъ бытѣ ихъ всякаго, въ законѣ не установленнаго, стѣсненія». Здѣсь самый принципъ религіозной терпимости ставился въ предѣлы, которые ему отводили основные законы, т. е. исходной точкой брались національная и вѣроисповѣдная группа, а не право отдѣльнаго вѣрующаго: неопредѣленнымъ оставалось также, въ какой мѣрѣ подлежитъ пересмотру это законодательство объ иностранныхъ исповѣданіяхъ и раскольникахъ; во всякомъ случаѣ, ясно обѣщались поправки къ старой системѣ, а не введеніе новаго принципа. Впрочемъ, судьба другихъ мѣропріятій, возвѣщенныхъ указомъ 12 декабря — въ дѣлѣ установленія законности, сословнаго равенства и т. п., оправдывала извѣстный скептицизмъ и въ вопросѣ о вѣротерпимости: будетъ ли выполнена реформа даже въ намѣченныхъ предѣлахъ?

Однако, здѣсь эти опасенія оказались менѣе основательными: законъ 17 апрѣля 1905 г. былъ однимъ изъ весьма немногихъ правительственныхъ актовъ этой переходной эпохи, которые заключали серьезную реальную уступку новымъ началамъ. Какъ показываетъ журналъ комитета министровъ, правительство убѣдилось, что «въ области вѣры принужденіе не должно быть допускаемо, и насильственное удержаніе кого-либо въ томъ или другомъ вѣроисповѣданіи не можетъ почитаться явленіемъ нормальнымъ. Убѣжденія совѣсти каждаго человѣка не подлежатъ контролю со стороны государства до тѣхъ поръ, пока они не выразились въ какомъ-либо неправомѣрномъ дѣяніи. Религіозная свобода... не можетъ быть стѣсняема, пока вредное заблужденіе не проявится въ

дѣятельности отдѣльныхъ лицъ... Если же проявленіе вѣрованій сопряжено съ опасностью для общественной нравственности и спокойствія, то мѣры борьбы должны быть направлены не путемъ ограниченія духовной свободы, но пресѣченіемъ и преслѣдованіемъ на основаніи уголовнаго закона». Очевидно, среди самого комитета создалось убѣжденіе въ необходимости коренной реформы. Полной послѣдовательности на новомъ пути здѣсь, конечно, ожидать было бы невозможно: въ глазахъ комитета положеніе господствующей церкви отнюдь не должно быть поколеблено; точно также право перехода изъ православнаго исповѣданія въ другія не дѣлаетъ еще допустимымъ переходъ въ нехристіанское исповѣданіе, что противорѣчило бы «глубокому сознанію истинности высокихъ началъ, лежащихъ въ основѣ вѣры Христовой». И здѣсь комитетъ былъ противъ разрыва со старымъ, съ тѣми исходными точками зрѣнія, которыя руководили вѣроисповѣдной политикой государства.

Естественной печать это незаконченности легла и на актѣ 17 апрѣля. Съ одной стороны, допускается для каждаго, кто достигъ совершеннолѣтія, легальный переходъ изъ православія въ другія христіанскія исповѣданія, причемъ такой выходъ не сопровождается какими-нибудь невыгодными послѣдствіями въ отношеніи личныхъ и гражданскихъ правъ; значительно облегчается постройка и ремонтъ церквей и другихъ молитвенныхъ зданій; разрѣшается преподаваніе закона Божія инославныхъ исповѣданій на родномъ языкѣ учащихся и устройство церковныхъ братствъ; съ другой— сдѣланы спеціальныя уступки католикамъ, магометанамъ и особенно раскольникамъ, которыхъ новый законъ выводитъ изъ ихъ исключительно неблагопріятнаго положенія: имъ предоставляется извѣстная свобода сооруженія молитвенныхъ домовъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и открытіе церквей другихъ исповѣданій, свобода богослуженія, преподаванія; духовенству старообрядцевъ и сектантовъ сообщаются нѣкоторыя привилегіи, данныя православному духовенству, какъ освобожденіе отъ воинской службы и т. п. За всѣмъ тѣмъ самый принципъ религіозной свободы далеко еще не признавался въ полной мѣрѣ закономъ 17 апрѣля: по прежнему распространеніе вѣроученія оставалось привилегіей господствующей церкви, по прежнему оставалось обязательство для каждаго отдѣльнаго гражданина принадлежать къ какой-нибудь религіи—исключалось то, что называютъ нѣмцы Confessionslosigkeit; нельзя было выйти изъ православія и не примкнуть къ какому-нибудь изъ существующихъ христіанскихъ исповѣданій. Наконецъ, уравненіе въ гражданскихъ

правахъ представителей различныхъ исповѣданій не распространялось на еврейское населеніе, которое испытывало сугубый гнетъ неравноправія.

Но если законъ 17 апрѣля не давалъ полной свободы совѣсти, то и въ своихъ предѣлахъ онъ не соотвѣтствовалъ ни общему строю государственныхъ учрежденій, ни еще болѣе общимъ направляющимъ началамъ правительственной политики. Достаточно вспомнить борьбу варшавскаго генералъ-губернатора съ массовымъ переходомъ изъ православія въ католицизмъ—съ переходомъ, который отнынѣ являлся актомъ вполнѣ законнымъ и едва ли могъ удивлять тѣхъ, которые ближе были знакомы съ вѣроисповѣдной исторіей края. Для объясненія этого факта, впрочемъ, достаточно было ознакомиться съ отчетами оберъ-прокурора, которые многократно свидѣтельствовали «объ упорномъ отчужденіи отъ православной церкви значительной части греко-уніатовъ и стремленіи ея къ переходу въ католичество».

Здѣсь снова проявлялась связь отдѣльныхъ сторонъ общественно-государственной жизни, которая дѣлала неосуществимой свободу совѣсти безъ другихъ формъ свободы и безъ гарантій въ видѣ правомѣрнаго, облеченнаго опредѣленной властью, народнаго представительства.

Переломомъ явился манифестъ 17 октября: онъ возвѣщалъ свободу совѣсти, какъ часть общаго обновленія строя Россіи,—возвѣщалъ непреклонную волю монарха даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ. Осуществленіе этой воли оказалось матеріально и морально невозможнымъ для правящей бюрократіи: оно выпадало на долю перваго народнаго представительства... И здѣсь въ ежедневной жизни государства великія начала манифеста не претворялись въ дѣйствительность—эта жизнь текла въ старомъ руслѣ. Такимъ характеромъ, напримѣръ, отмѣченъ законъ 14 марта 1906 г. о введеніи въ дѣйствіе новаго уголовнаго уложенія для преступленій религіозныхъ: онъ стоитъ, въ общемъ, на почвѣ уголовнаго уложенія 22 марта 1903 года,—измѣненія, вводимыя имъ, носятъ по преимуществу редакціонной характеръ (въ виду уничтоженія въ офиціальномъ языкѣ термина «расколъ», «язычество» и т. п.) Достаточно указать на 90 ст. этого уложенія: «Виновный въ произнесеніи или чтеніи публично проповѣди, рѣчи или сочиненія, или въ распространеніи сочиненія или изображенія, возбуждающихъ къ переходу православ-

ныхъ въ иное вѣроисповѣданіе, или ученіе, или секту, если сіи дѣянія учинены съ цѣлью совращенія православныхъ, наказывается заключеніемъ въ крѣпость на срокъ не свыше одного года или арестомъ». Изъ объясненія къ этой статьѣ слѣдуетъ, что здѣсь предусматривается воздѣйствіе на «массу и толпу, или, по крайней мѣрѣ, на нѣкоторое количество лицъ». Какъ примирить это съ незыблемыми основами на началахъ свободы совѣсти, слова, собраній?

Исходной точкой въ законопроектѣ о свободѣ совѣсти, выработанномъ конституціонно-демократической партіей, являлся принципъ религіознаго самоопредѣленія личности, до котораго не доходила бюрократическая политика уступокъ. Это право индивидуальной совѣсти являлось въ ея глазахъ болѣе первоначальнымъ, безспорнымъ и требующимъ категорическаго признанія, чѣмъ права отдѣльныхъ національныхъ группъ и вѣроисповѣдныхъ обществъ: вторыя вытекаютъ изъ перваго, а не обратно. Этотъ совершенно новый принципъ законодательства выраженъ въ 1 и 3 параграфахъ основныхъ положеній законопроекта: «Каждому гражданину Россійской имперіи обезпечивается свобода совѣсти. Посему пользованіе гражданскими и политическими правами не зависитъ отъ вѣроисповѣданія, и никто не можетъ быть преслѣдуемъ и ограничиваемъ въ какихъ бы то ни было правахъ за убѣжденія въ дѣлахъ вѣры». «Никто не можетъ быть силой государственной власти принужденъ принадлежать къ какому-либо исповѣданію, или исполнять обязанности, вытекающія изъ принадлежности къ какому-либо вѣроисповѣдному обществу, или совершать религіозныя дѣйствія, или участвовать въ обрядахъ какого-нибудь вѣроисповѣданія». Изъ этихъ принциповъ религіозной свободы и равенства ясно вытекаетъ право всякаго совершеннолѣтняго выйти изъ состава даннаго исповѣднаго общества, причемъ такое совершеннолѣтіе опредѣляется не столько гражданско-правовыми нормами, сколько способностью сознательно отнестись къ этому акту; какъ таковой возрастъ, законопроектъ устанавливалъ 17 лѣтъ (§ 5). Право свободно выйти предполагаетъ право перейти въ другое или не входить ни въ какое. Всякая принудительная религіозность, хотя бы и выраженная въ обязательствѣ имѣть какую-нибудь религію, ведетъ всегда къ деморализаціи, къ пониженію духовнаго уровня общества. Единственно, чѣмъ государство можетъ засвидѣтельствовать свое уваженіе къ высшимъ потребностямъ вѣры,—это предоставить полную свободу вѣрить или не вѣрить. Предѣлами такого религіознаго самоопредѣленія могутъ служить лишь гражданскія и политическія обязанности, уклоне-

ніе отъ которыхъ, вообще говоря, не можетъ оправдываться ссылкой на религіозныя убѣжденія (§ 4). Это—общее правило, которое не исключаетъ, однако, чтобы законодательство здѣсь отступило отъ безпощадной послѣдовательности, предоставляя, напримѣръ, право сектантамъ, отвергшимъ воинскую повинность, иными средствами участвовать въ защитѣ отечества—смягченіе, за которое высказывался такой послѣдовательный сторонникъ государственности, какъ Б. Н. Чичеринъ.

Но если идея религіозной свободы, какъ ее понимаетъ современное правовое государство и какъ отражаютъ это пониманіе деклараціи правъ, предполагаетъ, прежде всего, самоопредѣленіе индивидуума, она не можетъ въ себѣ не включать свободы вѣроисповѣдныхъ обществъ въ отправленіи богослуженія, проповѣди и т. д. Религіозная жизнь отдѣльнаго вѣрующаго завершается въ общеніи съ другими. И здѣсь предѣлами этой свободы могутъ являться лишь общія законодательныя нормы, опредѣляющія грани граждански-дозволеннаго. Такимъ образомъ, законопроектъ послѣдовательно утверждалъ, что всѣ „существующія и вновь образующіяся въ Россійской имперіи вѣроисповѣданія пользуются въ одинаковой мѣрѣ свободой богослуженія и отправленія религіозныхъ обрядовъ, а также проповѣдыванія и распространенія своихъ ученій, поскольку при осуществленіи этой свободы не совершается дѣяній, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами (§ 2). Съ другой стороны, ни одна вѣроисповѣдная организація не можетъ претендовать, чтобы государство «свѣтской рукой» поддерживало ея предписаніе, и чтобы его «imperium» санкціонировалъ обязанности, вытекающія изъ принадлежности къ данной организаціи. Очевидно, въ духѣ высказаннаго здѣсь положенія должно развиваться законодательство о существующихъ вѣроисповѣдныхъ организаціяхъ, снимая съ нихъ деспотическую и мелочную опеку государственной власти. Должно оно отказаться и отъ дальнѣйшихъ попытокъ использовать вѣроисповѣдную политику въ цѣляхъ искусственной руссификаціи, которая несетъ за собою лишь новое обостреніе національной вражды. Здѣсь, какъ, къ счастью, и во многихъ другихъ сторонахъ государственной дѣятельности, нѣтъ противорѣчія между голосомъ нравственнаго чувства и велѣніемъ государственной мудрости: оба они одинаково категорически осуждаютъ традиціонное отношеніе власти къ религіозной жизни ея подданныхъ.

Общій законопроектъ не можетъ обнять цѣлаго ряда вопросовъ огромной принципіальной и практической важности, которые встаютъ при такомъ измѣненіи самаго угла зрѣнія, съ котораго такъ долго

смотрѣли законодатель и правитель на религіозную жизнь народа: вопросы о преподаваніи религіи въ школахъ, о веденіи актовъ гражданскаго состоянія; здѣсь уже мы подходимъ къ необходимости уяснить, какое мѣсто займетъ церковь или, лучше сказать, церкви въ Россіи, получившей полную свободу совѣсти. Точно такъ же послѣдняя не можетъ, разумѣется, считаться обезпеченной, пока не произведена очистительная работа надъ томами свода законовъ и не удалены изъ нихъ наслоенія старой нетерпимости и гнета.

Безъ сомнѣнія, эта послѣдняя работа была бы исполнена думской комиссіей, куда по обычному, установленному для законодательной процедуры, порядку былъ бы переданъ самый проектъ послѣ обсужденія общихъ положеній. Безъ сомнѣнія, онъ далъ бы толчекъ цѣлому ряду законодательныхъ работъ въ тѣхъ направленіяхъ, которыя были указаны раньше. Но... дума распущена—и этотъ законодательный набросокъ, не подвергшійся еще тщательной комиссіонной обработкѣ, остался лишь какъ памятникъ настроенія думы и наиболѣе многочисленной въ ней партіи, ея взгляды на одну изъ важнѣйшихъ потребностей народнаго чувства.

Именно это послѣднее обстоятельство—полная очевидность и подлинность этой потребности—должно внушать намъ извѣстное спокойствіе относительно будущаго: свободу совѣсти отнынѣ нельзя снять съ очереди, нельзя и отвѣтить на общественный запросъ какими-нибудь новыми поправками въ старомъ, давно разваливающемся зданіи нашего законодательства о религіи. Будетъ ли слѣдующая дума умѣренной или радикальной,—она совершитъ въ этомъ смыслѣ работу, которой, по роковой исторической случайности, не довелось исполнить первой, а предположеніе, что она будетъ черносотенной, представительствомъ «истинно-русскихъ людей», настолько невѣроятно, что едва ли намъ слѣдуетъ принимать его во вниманіе. Длительная побѣда черной сотни надъ Россіей принадлежитъ, несомнѣнно, къ области утопіи, а нашъ долгъ оставаться въ сферѣ реально-политической, не задаваясь утопическими предположеніями, ни «лѣвыми», ни «правыми». Только тогда, когда свобода личной совѣсти станетъ въ Россіи совершившимся фактомъ, закрѣпленнымъ въ законодательствѣ, только тогда можетъ быть удовлетворена другая національная потребность—столь назрѣвшая и неотложная—церковная реформа. Ибо эта реформа есть по существу дѣло *освобожденія*, и заранѣе обречены на безплодіе и неудачу попытки превратить ее въ нѣкоторое вѣдомственное *преобразованіе*.

С. Котляревскій.

Законопроектъ о печати.

Временными правилами 24-го ноября 1905 г., дополненными Высочайшимъ повелѣніемъ отъ 18-марта 1906 г., предварительная цензура была отмѣнена, отмѣнены были и административныя взысканія, налагаемыя на повременныя изданія, и отвѣтственность за «преступныя дѣянія, учиненныя путемъ печати», опредѣлена была въ порядкѣ судебномъ. Тѣмъ не менѣе, государственной думѣ сейчасъ же послѣ открытія ея пришлось стать предъ вопросомъ объ утвержденіи дѣйствительной свободы печати въ Россіи. Помимо того, что почти всѣ города имперіи, въ которыхъ выходятъ повременныя изданія и существуетъ книгопечатаніе, находились на исключительномъ положеніи, военномъ, чрезвычайной и усиленной охранѣ, самое законодательство о печати давало поводъ къ произволу, иногда превосходившему гнетъ прежней цензуры. Офиціально отмѣненная, послѣдняя сохраняла свое, если можно такъ выразиться, офиціозное существованіе въ видѣ тѣхъ же цензурныхъ комитетовъ, задачей которыхъ было выслѣживать каждое проявленіе «преступнаго дѣянія». Понятіе осталось неизмѣннымъ; измѣнилось распредѣленіе ролей между административными и судебными учрежденіями и, вслѣдствіе различія въ степени интимности, согласованія дѣйствій между тѣми и другими, одно и то же дѣяніе въ одномъ мѣстѣ квалифицировалось какъ преступное, въ другомъ—не вызывало взысканій. Было бы преувеличеніемъ утверждать, что состояніе печати осталось такимъ, какимъ оно было при старомъ режимѣ; огромная разница, конечно, между прессой временъ Плеве и нынѣшней, и бѣглаго взгляда на книжныя витрины или на газетный листъ достаточно, чтобы сказать, что русская печать сдѣлала за послѣдніе два года огромный шагъ впередъ. Если мы, однако, спросимъ, на чемъ основывается этотъ прогрессъ (а прогрессомъ освобожденіе слова остается даже при всѣхъ связанныхъ съ нимъ на первыхъ порахъ уродствахъ), то окажется, что, во 1-хъ, печать взяла себѣ свободу «явочнымъ способомъ», и законодатель только нехотя

сдѣлалъ уступки fait accompli, а, во 2-хъ, что и нынѣшнее состояніе законодательства даетъ широкій просторъ гоненіямъ на независимое слово,—просторъ, вытекающій изъ всей конструкціи нынѣшнихъ правилъ о печати и изъ незыблемости тѣхъ понятій о преступленіи противъ государства и общественнаго порядка, которыя санкціонированы уголовнымъ уложеніемъ.

Приступая къ выработкѣ проекта о печати, партія народной свободы прежде всего задавалась цѣлью поставить свободу печати подъ твердую защиту закона, не допускающаго никакихъ недоразумѣній и лжетолкованій. Первая основная статья даже въ торжественной формѣ провозглашаетъ отмѣну цензуры «безусловно и навсегда». Можетъ-быть, это и нѣсколько архаическая форма съ точки зрѣнія юридической терминологіи, но мы слѣдовали въ этомъ случаѣ примѣру другихъ народовъ, вырабатывавшихъ свою конституцію при аналогичныхъ условіяхъ и считавшихъ нужнымъ подчеркнуть свободу печати, какъ неизмѣнное право человѣка. Въ тѣсной связи съ свободой печати, находится свобода ея вспомогательныхъ средствъ и промысловъ (типографское дѣло и т. п.). Для печати, далѣе, нѣтъ ничего недозволеннаго и неприкосновеннаго, само собою разумѣется, въ предѣлахъ ненарушенія интересовъ третьихъ лицъ. Изъ сферы публичнаго обсужденія ничто не можетъ быть изъято. Исключенія допущены лишь въ одномъ случаѣ общественнаго интереса: въ случаѣ войны или наканунѣ войны, высшій представитель правительства имѣетъ право запрещать сообщать свѣдѣнія о средствахъ обороны или передвиженіи войскъ (ст. 8-я проекта). Въ интересахъ частной жизни, предусмотрѣно еще недопущеніе опубликованія судебныхъ преній по дѣламъ о диффамаціи, часто являющагося только предлогами къ опозоренію семейной и интимной жизни, и по процессамъ, происходящимъ при закрытыхъ дверяхъ. Во всемъ остальномъ для печати не существуетъ табу: она все можетъ обсуждать, предлагать и критиковать, и, если при этомъ нарушитъ законъ или нанесетъ незаслуженный вредъ третьимъ лицамъ, отвѣтственность по закону несетъ тотъ, который путемъ печати нарушилъ эти требованія закона или интересы согражданъ.

Основная мысль, проходящая при этомъ черезъ проектъ,—та, что, насколько можетъ быть рѣчь о преступленіяхъ путемъ печати, это—преступленія людей, но не изданія. Такая постановка имѣетъ особенное значеніе въ виду условій, созданныхъ временными правилами для періодической печати въ Россіи. Законъ предоставляетъ

суду вмѣстѣ съ приговоромъ надъ лицомъ (редакторомъ, авторомъ) произнести приговоръ надъ изданіемъ, постановляя пріостановку его или даже запрещеніе навсегда. Мало того, судъ при утвержденіи ареста, наложеннаго должностнымъ лицомъ по дѣламъ печати, тутъ же, и даже еще до выясненія вопроса о признакахъ преступленія или виновности отдѣльныхъ лицъ, можетъ постановить о временномъ закрытіи изданія. Такимъ образомъ раньше, чѣмъ выяснилась виновность ея редактора за одну статью, быть можетъ, даже не заключающую въ себѣ ничего преступнаго, газета или журналъ могутъ быть пріостановлены, и десятки, сотни семействъ, живущихъ даннымъ изданіемъ (его сотрудники, наборщики, разносчики), лишаются средствъ существованія. Болѣе грубаго, циничнаго отношенія къ праву собственности, столь, казалось бы, близкому сердцу защитниковъ стараго режима, нельзя себѣ представить. Или собственность только священна, если она пріобрѣтена путемъ захвата башкирскихъ земель?

Исходя изъ того же начала, которое проведено уже болѣе 30-ти лѣтъ тому назадъ въ германскомъ законѣ о печати, проектъ партіи народной свободы категорически заявляетъ въ ст. 12-й, что «повременныя изданія не могутъ быть пріостанавливаемы или запрещаемы навсегда ни въ административномъ, ни въ судебномъ порядкѣ. Каково бы ни было наше отношеніе къ проступкамъ или преступленіямъ при помощи печати, мы твердо должны отстаивать начало неприкосновенности *изданія*. Опытъ временныхъ правилъ ясно притомъ показалъ, что, допуская пріостановленіе или запрещеніе періодическихъ органовъ печати, мы создаемъ только унизительный для правового порядка систематическій обходъ требованій закона въ формѣ постоянныхъ перемѣнъ названія органа, при сохраненіи не только его прежняго идейнаго содержанія, но даже его внѣшняго вида. Бороться съ такими послѣдствіями, какъ опять же доказано опытомъ дополненія къ правиламъ 24-го ноября (указъ 18 марта 1906 г.), законъ вполнѣ безсиленъ, даже когда онъ становится на невозможную точку зрѣнія преслѣдованія за дѣйствія третьихъ лицъ (продолженіе изданія лично или черезъ другое лицо). Одно дѣйствительно достигается этимъ способомъ наказанія изданія: разоряется издатель, пролетаризируется существованіе всѣхъ работниковъ преслѣдуемаго изданія, существованіе которыхъ становится непрочнымъ, случайнымъ, но едва ли такія средства могутъ считаться дозволенными. Это уже не право, а мстительный произволъ.

Если не можетъ быть двухъ мнѣній о правѣ запрещенія періодическихъ изданій, то нѣсколько труднѣе рѣшеніе вопроса о правѣ конфискаціи отдѣльныхъ номеровъ или выпусковъ инкриминируемаго изданія. Нѣкоторые европейскіе законы о печати, допускающіе предварительную конфискацію, мотивируютъ ее необходимостью предупрежденія, составляющей задачу полиціи безопасности: если статья содержитъ призывъ къ насилію, если она безнравственна, то, конечно, желательно, если это возможно, не допустить распространенія ея. Въ такихъ случаяхъ иностранныя законодательства требуютъ точнаго обозначенія инкриминируемой статьи: номеръ газеты или журнала не весь подлежитъ временному запрещенію до рѣшенія суда, а лишь въ извѣстной своей части, и безпрепятственно снова поступаетъ въ обращеніе, какъ только инкриминируемыя мѣста удалены. При нашихъ нравахъ я считалъ бы, однако, опаснымъ давать и эти полномочія даже прокурору, не говоря уже о полиціи. Конфискація на Западѣ въ рѣдкихъ случаяхъ достигаетъ цѣли, рѣдко примѣняется, а если примѣняется, то преимущественно къ произведеніямъ порнографіи. Даже въ Германіи крайне рѣдки случаи конфискаціи отдѣльныхъ номеровъ наиболѣе радикальныхъ газетъ, вродѣ берлинскаго Vorwärts.

Въ Россіи эти полномочія администраціи превратились бы въ оружіе противъ свободы печати вообще. Практическое значеніе конфискація также почти никогда не имѣетъ: прокуроръ и полиція являются обыкновенно черезчуръ поздно, если они не прибѣгаютъ къ пріемамъ петербургской полиціи, ставившей своихъ чиновъ вблизи типографіи и налагавшей руку на номеръ газеты, не зная еще его содержанія. «Consfiscirt» и въ Германіи является приманкой, содѣйствующей подпольному сбыту изданія, у насъ же на Невскомъ легко всегда получить любой конфискованный номеръ газеты, но, конечно, за тройную плату. Въ виду всего этого, представляется болѣе цѣлесообразнымъ и менѣе рискованнымъ не включать права конфискаціи въ законъ о свободѣ печати.

По отношенію къ періодической печати законопроектъ партіи народной свободы счелъ возможнымъ отказаться и отъ требованія *регистраціи*, сохранившейся еще въ нѣкоторыхъ европейскихъ законодательствахъ. По мысли составителей проекта, регистрація, какъ она предусмотрѣна правилами 24-го ноября 1905 г., сама по себѣ не можетъ быть названа обременительной или чрезмѣрно стѣснительной, но при нашихъ нравахъ она легко можетъ послужить поводомъ къ стѣсненіямъ, тогда какъ на Западѣ, тамъ, гдѣ она со-

хранена, задача ея преимущественно статистическая. Общественные и частные интересы, насколько ихъ нужно ограждать отъ злоупотребленій (напр., порнографія и т. п.), легко могутъ быть ограждены при соблюденіи требованія о помѣщеніи на каждомъ произведеніи печати фирмы и адреса типографіи, а для повременныхъ изданій—также редактора и издателя (ст. 6 и 13 проекта). Это показываетъ опытъ Германіи, далеко не отличающейся широкимъ либерализмомъ по отношенію къ печати и, тѣмъ не менѣе, уже болѣе 30 лѣтъ тому назадъ отказавшейся отъ требованія регистраціи: тамъ каждый имѣетъ право печатать и издавать что ему угодно, не дѣлая никому заявленія о своемъ намѣреніи.

По отношенію къ произведеніямъ печати, изданнымъ за границей, проектъ не счелъ нужнымъ принять какія-либо новыя постановленія, кромѣ тѣхъ, которыя предусмотрѣны по отношенію къ внутреннимъ изданіямъ. Иностранныя законодательства, напр., германское и французское, въ этомъ случаѣ, правда, предоставляютъ извѣстный просторъ высшей администраціи, напр., разрѣшаютъ конфискацію и даже предусматриваютъ запрещеніе доступа на извѣстный срокъ, но едва ли такія мѣры находятъ оправданіе въ соображеніяхъ государственной безопасности и общаго блага. Если имѣть въ виду изданія, выходящія за-границей на иностранномъ языкѣ и не расчитанныя на русскаго читателя, то распространеніе ихъ у насъ фактически возможно лишь въ тѣсномъ кругу интеллигентной публики, болѣе или менѣе умѣющей отличить правду отъ лжи, серьезное отношеніе отъ погони за сенсаціей. Что же касается изданій, появляющихся на русскомъ языкѣ за границей, то при свободѣ печати внутри страны они тоже теряютъ значеніе въ общей массѣ и никоимъ образомъ не могутъ представлять серьезной опасности. Можетъ возникнуть вопросъ, не пріобрѣтаютъ ли такія изданія извѣстной привилегіи сравнительно съ внутренними изданіями, такъ какъ въ случаѣ проступковъ и преступныхъ дѣяній, предусматриваемыхъ закономъ о печати, авторы и редакторы выходящихъ за границей изданій находятся внѣ досягаемости? Совершенно этого отрицать нельзя, но практическій вредъ какъ для частныхъ лицъ, такъ и для государства въ этихъ случаяхъ невеликъ и, во всякомъ случаѣ, опытъ будущаго покажетъ, нужны ли здѣсь какія-нибудь ограниченія.

Перехожу къ послѣднему существенному отдѣлу законопроекта—о взысканіяхъ и наказаніяхъ, налагаемыхъ за нарушеніе правилъ о печати и за преступныя дѣянія путемъ печати. Поскольку рѣчь

идетъ о нарушеніи требованій этого закона, имѣющихъ цѣлью обезпечить интересы частныхъ лицъ и возможность публичнаго контроля, наказанія не выходятъ изъ предѣловъ денежнаго штрафа и ареста; въ одномъ только случаѣ допускается тюремное заключеніе. Но тутъ имѣется въ виду прямой обманъ (ст. 17). Во всѣхъ этихъ случаяхъ можно быть различнаго мнѣнія о размѣрахъ штрафа, о дѣйствительности наказанія, но серьезныхъ противорѣчій эти статьи не вызываютъ. Другое дѣло—постановленія въ стт. 25-й 26-й, отмѣняющія и замѣняющія тѣ статьи уголовнаго уложенія, которыя являлись сильнѣйшей угрозой свободѣ печати. Нужно отдать себѣ ясный отчетъ, въ какомъ отношеніи законъ о печати стоитъ къ общему уголовному уложенію. Цѣлый рядъ наиболѣе суровыхъ постановленій уголовнаго кодекса, какъ стт. 100, 126, 128, 129-я и др., не различаетъ между устнымъ или письменнымъ возбужденіемъ къ учиненію инкриминируемаго дѣйствія и ставитъ такимъ образомъ статью газеты рядомъ, напр., съ обращеніемъ къ вооруженной толпѣ, подвергая такимъ образомъ автора статьи или редактора газеты той же отвѣтственности, которую несетъ человѣкъ, становящійся во главѣ революціоннаго движенія. Эти статьи, въ особенности пресловутая статья 129-я, далѣе, не различаютъ при квалификаціи преступленія между объективнымъ преступнымъ содержаніемъ и субъективнымъ намѣреніемъ призыва къ правонарушенію: самый фактъ распространенія уже является преступнымъ, хотя бы оно имѣло чисто информаціонный характеръ, или даже задавалось прямо противоположными тенденціями. Самый наглядный примѣръ представляетъ преслѣдованіе редактора газеты по 129 ст. За напечатаніе воззванія совѣта рабочихъ депутатовъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда газеты считали нужнымъ выступить противъ идеи этого манифеста: одного того, что они знакомили своихъ читателей съ текстомъ воззванія, которое тутъ же или въ слѣдующемъ номерѣ подвергалось критикѣ и осужденію, было достаточно, чтобы привлечь редакторовъ къ отвѣтственности «за учиненіе бунтовщическаго дѣйствія».

Еще задолго до разработки законопроекта о печати въ думской фракціи партіи, партія народной свободы поручила своей законодательной комиссіи выработать проектъ закона о печати. Комиссія, исходя изъ той мысли, что ближайшей потребностью печати, до пересмотра уголовнаго уложенія, является устраненіе тѣхъ практическихъ послѣдствій, которыя вытекали изъ вышеуказаннаго смѣшенія умышленнаго призыва съ объективнымъ изложеніемъ факта,

придала статьѣ 129-й угол. улож. въ примѣненіи къ печати такую редакцію, которая устраняла преслѣдованіе во всѣхъ случаяхъ, когда нельзя доказать, что авторъ задавался цѣлью возбудить къ совершенію караемыхъ дѣйствій. Это, конечно, уже было бы огромнымъ облегченіемъ для печати въ сравненіи съ дѣйствующимъ теперь порядкомъ. Само собою разумѣется, что во всемъ остальномъ, при такой задачѣ, текстъ статьи и заключающіяся въ ней наказанія должны были быть сохраняемы. Вотъ почему въ этой статьѣ упоминается и о наказаніи каторгой. Этотъ предварительный набросокъ, еще не подвергавшійся даже обсужденію въ партіи, по непонятной ошибкѣ былъ напечатанъ въ одномъ изъ органовъ партіи въ качествѣ законопроекта и вызвалъ въ свое время толки противниковъ о каторжномъ проектѣ противъ печати, основанныя на полномъ непониманіи дѣла. Для составителей проекта въ думѣ, въ свою очередь, однако сталъ вопросъ совершенно другого рода: не представляется ли возможнымъ при изданіи закона о печати вовсе отмѣнить въ примѣненіи къ печати дѣйствія цѣлаго ряда статей угол. улож.? Имѣя въ виду, что они пишутъ не трактаты о свободѣ печати, а создаютъ законъ, имѣющій своею задачею быть немедленно осуществленнымъ въ жизни, они должны были считаться съ слѣдующими положеніями: 1) До пересмотра угол. улож. простое игнорированіе соотвѣтствующихъ статей уложенія оставило бы печать въ томъ же невозможномъ состояніи, въ какомъ она находится теперь. Можно, конечно, издать законъ о печати, въ которомъ не будетъ ни одного запрещенія и наказанія, но при существованіи уголовнаго уложенія это былъ бы дешевый способъ проявленія либерализма вродѣ того, который г. Суворинъ проявилъ въ комиссіи Кобеко заявленіемъ, что весь законъ о печати долженъ состоять изъ двухъ словъ: печать свободна. А до уголовнаго уложенія намъ дѣла нѣтъ,—вѣдь мы вырабатываемъ законъ о печати. 2) Разъ мы задаемся цѣлью избавить печать отъ сѣтей и капкановъ уголовнаго уложенія, мы должны ввести для наиболѣе тяжкихъ видовъ злоупотребленія печатью, дѣйствительно грозящихъ жизни и безопасности людей,—наказанія, сколько-нибудь соотвѣтствующія тяжести возможныхъ послѣдствій, но не налагающія стѣсненій на свободное слово. Только при такихъ условіяхъ можно было расчитывать на ближайшее осуществленіе проекта въ думѣ. На этомъ основаніи мы обратились къ дѣйствующему законодательству о печати во Франціи, гдѣ пресса не можетъ пожаловаться на отсутствіе свободы, и заимствовали изъ него тѣ наказанія за призывъ къ насильственнымъ

дѣйствіямъ, оскорбленіе главы государства и нѣкоторыя другія, которыми ст. 36-я проекта предлагаетъ замѣнить наиболѣе суровыя статьи нашего уголовнаго уложенія въ примѣненіи къ печати. Было бы, конечно, идеально, если бы законъ о печати вообще не зналъ никакихъ наказаній, выходящихъ изъ предѣла штрафовъ или, по крайней мѣрѣ, custodia honnesta, но, задаваясь этой цѣлью, мы при настоящихъ условіяхъ не улучшили бы, а ухудшили дѣйствительное положеніе дѣятелей печати. Затѣмъ, такъ какъ мы имѣемъ въ виду нравы и людей не конца, а начала XX в. въ Россіи, то приходится считаться съ такими возможными явленіями въ прессѣ, которыя всякій порядочный публицистъ, независимо отъ его политической точки зрѣнія, долженъ признать недопустимыми. Возможность злоупотребленія предупреждается постановленіемъ ст. 2-й этого проекта, передающей всѣ дѣла о печати (за исключеніемъ маловажныхъ) суду присяжныхъ. Въ народной совѣсти дѣятели печати найдутъ свой приговоръ, и въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, когда даже явное нарушеніе этихъ очень широкихъ границъ уголовнаго права будетъ вытекать изъ благородныхъ мотивовъ, судъ присяжныхъ не будетъ руководствоваться формальнымъ правомъ.

Какъ всякій проектъ, являющійся только матеріаломъ для законодательнаго учрежденія, и настоящій проектъ о печати не лишенъ техническихъ недостатковъ; по частнымъ вопросамъ возможны различныя мнѣнія, но я глубоко убѣжденъ, что, если основныя положенія этого проекта войдутъ въ законъ, свобода печати дѣйствительно будетъ осуществлена въ Россіи.

Г. Б. Іоллосъ.

Законъ о неприкосновенности личности.

1) Никто не можетъ быть наказанъ безъ суда.

2) Никто не можетъ быть судимъ иначе, какъ въ общемъ порядкѣ, для дѣлъ даннаго рода установленномъ. Изъ сего изъемлются предусмотрѣнные закономъ случаи суда и наказанія по мѣстнымъ племеннымъ обычаямъ. Преданіе военному суду лицъ, не состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, можетъ быть допускаемо исключительно во время войны съ иностраннымъ государствомъ и только въ мѣстности, занятой дѣйствующей арміей.

3. Никто не можетъ быть задержанъ, заключенъ подъ стражу, подвергнутъ личному обыску, освидѣтельствованію, полицейскому надзору или иному ограниченію свободы иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ предусмотрѣнныхъ, и по предъявленіи приказа надлежащей судебной власти, отданнаго въ порядкѣ судебнаго преслѣдованія. Этотъ приказъ долженъ содержать въ себѣ точное обозначеніе лица, которому онъ предъявляется, изложеніе обстоятельствъ дѣла и ссылку на соотвѣтственныя статьи закона.

4) Безъ судебнаго приказа органами полицейской власти могутъ быть задерживаемы лица, подозрѣваемыя въ совершеніи преступнаго дѣянія, лишь въ слѣдующихъ случаяхъ:

1. когда они застигнуты при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія;

2. когда потерпѣвшіе отъ преступнаго дѣянія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо;

3. когда подозрѣваемый взятъ съ поличнымъ или когда въ немъ или его жилищѣ найдены явные слѣды преступленія.

Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ задержаніе примѣняется полиціею лишь тогда, когда до прибытія представителя судебной власти заподозрѣнный можетъ скрыться.

5) Органы полицейской власти имѣютъ также право задерживать лицъ, пребываніе которыхъ на свободѣ грозитъ непосредственною опасностью самимъ этимъ лицамъ или окружающимъ либо соп-

ряжено съ незаконнымъ нарушеніемъ свободы другихъ лицъ или общественной благопристойности.

6) При отсутствіи органовъ полицейской власти, лица, застигнутыя при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія, могутъ быть задержаны и частными лицами, если до прибытія полиціи они могутъ скрыться.

7) Лица, задержанныя безъ судебнаго приказа, по выясненіи поводовъ къ задержанію ихъ, должны быть или немедленно освобождены, или же препровождены, въ теченіе 24 часовъ, къ ближайшему судебному слѣдователю, участковому мировому судьѣ, либо уѣздному члену окружнаго суда, независимо отъ подсудности преступнаго дѣянія, въ коемъ задержанный обвиняется. Если задержаніе состоялось въ мѣстѣ, отдаленномъ отъ жительства означенныхъ представителей судебной власти, 24-хъ-часовой срокъ увеличивается, насколько это безусловно необходимо по мѣстнымъ условіямъ сообщенія для немедленнаго привода задержанныхъ къ ближайшему изъ упомянутыхъ представителей судебной власти. О каждомъ случаѣ личнаго задержанія полиція составляетъ протоколъ съ точнымъ указаніемъ дня и часа задержанія, а равно основаній примѣненія этой мѣры. По требованію задержаннаго, ему немедленно выдается копія протокола.

8) По доставленіи задержаннаго лица къ одному изъ указанныхъ въ ст. 7 представителей судебной власти, послѣдній немедленно и, во всякомъ случаѣ, не позднѣе 24 часовъ допрашиваетъ его и отдаетъ письменный приказъ или о дальнѣйшемъ содержаніи подъ стражею, или о немедленномъ освобожденіи.

9) Каждый изъ указанныхъ въ ст. 7 представителей судебной власти, до свѣдѣнія коего дошло о задержаніи какого-либо лица безъ соблюденія установленныхъ настоящимъ закономъ условій, обязанъ немедленно произвести о семъ разслѣдованіе, освободить незаконно задержаннаго и возбудить судебное преслѣдованіе противъ виновныхъ. Означенное разслѣдованіе производится какъ по заявленіямъ или жалобамъ частныхъ лицъ, или по сообщеніямъ правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, такъ равно и по непосредственному усмотрѣнію представителя судебной власти.

10) Каждый судья обязанъ въ опредѣленномъ ему районѣ наблюдать за тѣмъ, чтобы никто не содержался въ заключеніи безъ надлежащаго судебнаго приказа или въ мѣстѣ заключенія, не соотвѣтствующемъ постановленію судебной власти. По письменному приказу судьи, лица, неправильно лишенныя свободы, должны быть

немедленно освобождены, по отношенію же къ лицамъ, содержащимся не въ надлежащемъ мѣстѣ заключенія, должны быть приняты мѣры къ содержанію ихъ въ установленномъ порядкѣ.

11) Начальникъ мѣста заключенія, принявшій по протоколу полиціи лицо, задержанное безъ судебнаго приказа, обязанъ его освободить, если въ теченіе 24 часовъ не послѣдуетъ приказа о дальнѣйшемъ содержаніи подъ стражею.

12) Право принесенія жалобъ на дѣйствія должностныхъ лицъ нарушающія изложенныя въ ст. 3—11 постановленія, принадлежитъ какъ самому задержанному, такъ и всякому другому лицу.

13) Никто не можетъ быть принуждаемъ къ пребыванію въ какой-либо мѣстности и никому не можетъ быть воспрещаемо пребываніе въ какой-либо мѣстности иначе, какъ по постановленію судебной власти, или по вошедшему въ законную силу судебному приговору.

14) Иностранцы не могутъ быть высылаемы изъ предѣловъ Россійской имперіи иначе, какъ по вошедшему въ законную силу судебному приговору. Это правило не распространяется:

1) на иностранцевъ, основательно заподозрѣнныхъ въ шпіонствѣ;

2) въ военное время—на иностранцевъ, высылка которыхъ оправдывается военными обстоятельствами;

3) въ случаяхъ произвольной высылки русскихъ подданныхъ со стороны иностраннаго государства—на подданныхъ того же государства.

15) Жилище каждаго неприкосновенно. Безъ согласія хозяина, входъ въ жилище допускается лишь по призыву о помощи извнутри квартиры, или для оказанія помощи при несчастныхъ случаяхъ, или во исполненіе законныхъ требованій и распоряженій власти.

16) Осмотры, обыски и выемки въ частныхъ помѣщеніяхъ допускаются не иначе, какъ въ случаяхъ, законами предусмотрѣнныхъ, и въ силу постановленія надлежащей судебной власти, состоявшагося въ порядкѣ уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства и предъявленнаго хозяину помѣщенія или вещей. Это постановленіе должно содержать въ себѣ какъ точное обозначеніе дѣла, мѣста и лицъ, къ которымъ оно относится, такъ и ссылку на соотвѣтственныя статьи закона. Осмотры, обыски и выемки производятся только представителями судебной власти и съ точнымъ соблюденіемъ порядка и условій, изложенныхъ въ уставахъ судопроизводства; о результатѣ ихъ составляется на мѣстѣ протоколъ,

копія съ котораго вручается хозяину помѣщенія и лицу, у котораго взяты подвергшіяся выемкѣ вещи.

17) Органы полицейской власти могутъ производить осмотры, обыски и выемки лишь въ случаяхъ, когда застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное дѣяніе, если при томъ слѣды преступнаго дѣянія могли бы изгладиться до прибытія представителя судебной власти. Въ этихъ случаяхъ судебное постановленіе о производствѣ осмотра, обыска или выемки замѣняется такимъ же постановленіемъ полицейской власти, и полиція точно соблюдаетъ всѣ условія и порядокъ означенныхъ дѣйствій, установленные въ настоящемъ законѣ и въ уставѣ уголовнаго судопроизводства.

18) Почтовая, телеграфная и телефонная корреспонденція неприкосновенна и составляетъ тайну для всѣхъ, кромѣ лицъ, въ ней участвующихъ. Отступленія отъ этого правила допускаются въ цѣляхъ раскрытія преступныхъ дѣяній—въ порядкѣ устава уголовнаго судопроизводства, а также во время войны съ иностраннымъ государствомъ, по распоряженію командующаго арміею, для корреспонденціи, поступающей въ районъ театра военныхъ дѣйствій, или отправляемой изъ этого района.

19) Виновные въ нарушеніи постановленій настоящаго закона подлежатъ отвѣтственности, въ законахъ уголовныхъ опредѣленной. Должностныя лица за таковыя нарушенія предаются суду и судятся на общемъ со всѣми гражданами основаніи.

20) Потерпѣвшіе отъ нарушенія постановленій настоящаго закона должностными или частными лицами имѣютъ право вмѣстѣ съ уголовнымъ преслѣдованіемъ, или независимо отъ него, на возмѣщеніе убытковъ въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію суда.

Проектъ положенія о выборахъ въ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія, выработанный земской комиссіей парламентской фракціи партіи народной свободы.

Основныя положенія.

1. Уѣздное земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избираемыхъ отъ волостей и городовъ, входящихъ въ составъ уѣзднаго земства.

Примѣчаніе. Здѣсь имѣются въ виду первые выборы и не

предрѣшается вопросъ объ организаціи выборовъ въ уѣздное земское собраніе послѣ учрежденія мелкихъ земскихъ единицъ.

2. Гласные отъ городовъ съ населеніемъ не свыше 25 тысячъ и отъ волостей избираются посредствомъ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія мѣстныхъ жителей, достигшихъ 21 года, безъ различія національности, вѣроисповѣданія и пола.

3. Гласные отъ городовъ съ населеніемъ свыше 25 тысячъ впредь до разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ вопроса объ отношеніи этихъ городовъ къ уѣзднымъ земствамъ избираются подлежащими городскими думами.

Примѣчаніе. При этомъ предполагается, что городскія думы будутъ избираться посредствомъ всеобщаго голосованія на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и уѣздные земскіе гласные отъ волостей.

4. Число гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія опредѣляется по среднему расчету 1 гласнаго на каждыя 2500 жителей, но во всякомъ случаѣ не можетъ быть менѣе 40 и болѣе 100.

5. Опредѣленное вышеуказаннымъ порядкомъ число гласныхъ распредѣляется между волостями и городскими поселеніями уѣзда пропорціонально ихъ населенію, но съ тѣмъ, чтобы:

а) каждая волость и каждое городское поселеніе имѣли въ уѣздномъ земскомъ собраніи, по крайней мѣрѣ, одного представителя;

б) чтобы число гласныхъ отъ городовъ съ населеніемъ свыше 25 тысячъ не превышало одной трети общаго числа гласныхъ.

6. Списки избирателей по выборамъ гласныхъ отъ волостей и городовъ съ населеніемъ не свыше 25 тысячъ составляются въ городахъ городскими управами или городскими старостами, а въ волостяхъ особыми комиссіями по составленію списковъ, состоящими подъ предсѣдательствомъ лица, избираемаго уѣздной земской управой изъ предсѣдателя и членовъ волостного правленія и лицъ, избираемыхъ уѣздной земской управой.

Всѣ правительственныя мѣста и лица обязаны доставлять учрежденіямъ, составляющимъ избирательные списки, имѣющіяся у нихъ свѣдѣнія о составѣ мѣстнаго населенія.

7. Отъ участія въ выборахъ устраняются:

а) иностранные подданные;

б) лица, состоящія подъ опекой или попечительствомъ;

в) лица, подвергшіяся по судебному приговору лишенію правъ на срокъ такового лишенія, за исключеніемъ осужденныхъ по политическимъ дѣламъ;

г) лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ;

Примѣчаніе. Вопросъ о казакахъ признанъ подлежащимъ разсмотрѣнію подкомиссіи объ организаціи мѣстнаго самоуправленія въ неземскихъ губерніяхъ и областяхъ.

д) чины полиціи;

е) лица, занимающія въ предѣлахъ подлежащихъ губерній должности генералъ-губернатора, вице-губернатора и градоначальника;

ж) лица, входящія въ составъ особаго присутствія окружнаго суда по земскимъ дѣламъ.

8. Въ списки избирателей, за исключеніемъ лицъ, поименованныхъ въ предшествующемъ пунктѣ, вносятся:

а) лица, имѣющія въ предѣлахъ волости или города по своимъ занятіямъ, промысламъ, по своему имуществу или по службѣ осѣдлость или домашнее обзаведеніе.

б) Лица, имѣющія пребываніе въ предѣлахъ волости или города во время составленія списковъ, если они прожили въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года передъ составленіемъ списковъ;

Мнѣніе меньшинства. Добавить пунктъ: Лица, имѣющія пребываніе въ предѣлахъ волости или города, если они, пребывая въ предѣлахъ уѣзда ежегодно въ теченіе извѣстнаго времени, прожили въ этомъ уѣздѣ въ общей сложности не менѣе двѣнадцати мѣсяцевъ.

в) лица, во время составленія избирательныхъ списковъ числящіяся въ спискахъ плательщиковъ земскихъ уѣздныхъ сборовъ.

Примѣчаніе. Лица, указанныя въ п. б, вносятся въ избирательные списки на основаніи ихъ о томъ заявленій.

9. Для завѣдыванія производствомъ выборовъ учреждаются волостныя, городскія и уѣздныя избирательныя комиссіи.

10. Волостныя комиссіи, избираемыя изъ числа избирателей волости уѣздными земскими собраніями, и городскія комиссіи, избираемыя изъ числа избирателей города городскими думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ, завѣдуютъ непосредственно производствомъ выборовъ.

11. Уѣздная избирательная комиссія, состоящая подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго члена окружнаго суда или предсѣдателя мирового съѣзда изъ лицъ, избираемыхъ изъ числа мѣстныхъ жителей уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, разсматриваетъ жалобы на учрежденія, составляющія избирательные списки, и постановляетъ по симъ жалобамъ рѣшенія.

12. По постановленію уѣздной избирательной комиссіи для подачи и подсчета голосовъ волости и города могутъ быть раздѣляемы на счетные участки. Въ сихъ случаяхъ въ подлежащихъ волостяхъ и уѣздахъ, кромѣ волостной или городской избирательной комиссіи, образуются участковыя избирательныя комиссіи, состоящія изъ лицъ, избираемыхъ волостной или городской избирательной комиссіей, какъ изъ своей среды, такъ и изъ числа избирателей подлежащаго участка.

13. Въ гласные уѣзднаго земскаго собранія могутъ быть избираемы всѣ русскіе граждане обоего пола за исключеніемъ лицъ, означенныхъ въ пунктахъ а, б, в, д, е и ж. § 7.

14. Выборы производятся посредствомъ подачи записокъ.

15. Общіе выборы гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія назначаются уѣздной избирательной комиссіей на одинъ для всего уѣзда воскресный день.

16. Избранными признаются лица, получившія большинство всѣхъ законно поданныхъ голосовъ.

17. Если ни одно лицо не получитъ большинства голосовъ или число избранныхъ будетъ менѣе числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ волости или города, въ ближайшій или слѣдующій за нимъ воскресный день, производятся вторичные выборы недостающаго числа гласныхъ, причемъ избранными признаются получившій или получившіе наибольшее число голосовъ.

Если одно и то же лицо будетъ избрано въ двухъ или болѣе волостяхъ или городахъ или въ волости и городѣ, оно признается гласнымъ отъ той мѣстности (волости или города), которую изберетъ самъ, въ остальныхъ же мѣстностяхъ производятся дополнительные выборы въ порядкѣ, указанномъ въ § 19.

18. Гласные избираются на три года.

19. Въ случаяхъ выбытія гласнаго въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ трехлѣтія для замѣщенія выбывшаго на остающійся срокъ производятся дополнительные выборы тѣмъ же порядкомъ, какъ и общіе выборы (§§ 13—15).

20. Губернское земское собраніе состоитъ изъ а) гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями, а въ губерніяхъ с.-петербургской, московской и херсонской также городскими думами С.-Петербурга, Москвы и Одессы изъ среды подлежащихъ уѣздныхъ собраній и городскихъ думъ; б) предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ или лицъ, ихъ замѣняющихъ, а въ поименованныхъ въ

пунктѣ а губерніяхъ также изъ городскихъ головъ означенныхъ въ этомъ пунктѣ городовъ.

21. Число гласныхъ губернскаго земскаго собранія опредѣляется по среднему расчету 1 гласнаго на каждыя 25 тысячъ жителей, но во всякомъ случаѣ не можетъ быть менѣе 50 и болѣе 120.

22. Опредѣленное вышеуказаннымъ порядкомъ число гласныхъ распредѣляется между уѣздами (и упомянутыми въ § 19 городами) пропорціонально ихъ населенію, но съ тѣмъ, чтобы число губернскихъ гласныхъ отъ городовъ, упомянутыхъ въ § 19, не превышало одной трети общаго числа гласныхъ подлежащихъ губернскихъ собраній.

23. При избраніи губернскихъ гласныхъ городскими думами г.г. С.-Петербурга, Москвы и Одессы и уѣздными земскими собраніями, избирающими въ губернское земское собраніе на менѣе трехъ гласныхъ, примѣняется система пропорціональныхъ выборовъ.

24. Гласные избираются на три года.

25. Въ случаѣ выбытія губернскаго гласнаго въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ послѣ выборовъ для замѣщенія его на остающійся до конца трехлѣтія срокъ производятся дополнительные выборы, причемъ примѣняются правила §§ 13—15.

26. Гласные получаютъ изъ земскихъ средствъ въ теченіе сессіи суточное вознагражденіе, губернскіе—въ размѣрѣ 3 рублей и уѣздные—въ размѣрѣ 1 рубля и сверхъ того возмѣщеніе путевыхъ расходовъ по проѣзду отъ мѣста жительства до мѣста засѣданія собранія и обратно по расчету 8 к. съ версты при проѣздѣ на лошадяхъ, стоимости билета III класса при проѣздѣ по желѣзной дорогѣ и стоимости билета II-го класса при проѣздѣ на пароходѣ.

27. Жалобы частныхъ лицъ и протесты губернатора, касающіеся законности произведенныхъ выборовъ уѣздныхъ или губернскихъ гласныхъ, разсматриваются особымъ присутствіемъ окружнаго суда по земскимъ дѣламъ, которое отмѣняетъ выборы, признанные имъ неправильными.

Проектъ закона объ измѣненіи положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, выработанный земской комиссіей парламентской фракціи партіи народной свободы.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Положенія общія.

Ст. 3 дополнить слѣдующими словами: земства, какъ губернскія, такъ и уѣздныя могутъ черезъ свои управы, ими уполномоченныя на этотъ предметъ, вступать между собою въ договоры, союзы и соглашенія для осуществленія различныхъ мѣропріятій въ предѣлахъ своего вѣдѣнія.

Ст. 5 замѣнить слѣдующей: земскія учрежденія въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ особомъ присутствіи окружнаго суда.

Статьи 8, 9, 10, 11, и 12 соотвѣтственно замѣняются слѣдующими: Ст. 8. Рѣшеніе вопроса о законности или незаконности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій подлежитъ особому присутствію окружнаго суда, выдѣляемому имъ изъ своего состава, куда эти вопросы передаются губернаторомъ.

Ст. 9. Губернаторъ и земскія учрежденія могутъ давать свои объясненія особому присутствію письменно или черезъ своихъ уполномоченныхъ.

Ст. 10. Въ случаѣ признанія особымъ присутствіемъ постановленія или распоряженія земства законнымъ, оно приводится въ исполненіе.

Ст. 11. Рѣшеніе особаго присутствія можетъ быть обжаловано въ правительствующій сенатъ министромъ внутреннихъ дѣлъ по представленію губернатора въ мѣсячный срокъ.

Ст. 12. Въ случаѣ признанія постановленія и распоряженія земскаго учрежденія незаконнымъ, постановленіе особаго присут-

ствія окружнаго суда можетъ быть обжаловано въ правительствующій сенатъ; до рѣшенія сената такое постановленіе или распоряженіе земскаго учрежденія не приводится въ исполненіе.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О составѣ, кругѣ вѣдомства, предѣлахъ власти и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій.

Отдѣленіе второе.

Ст. 54. замѣняется слѣдующей: губернскія и уѣздныя очередныя земскія собранія открываются старшимъ по возрасту изъ присутствующихъ гласныхъ и выбираютъ предсѣдателя собранія и его товарища на годичный срокъ, т. е. до слѣдующаго очереднаго собранія. Товарищъ предсѣдателя замѣняетъ его въ случаѣ невозможности для предсѣдателя исполнять свои обязанности.

Примѣчаніе: Въ случаѣ неприбытія на одну изъ послѣдующихъ сессій и предсѣдателя собранія, и его товарища, собраніе открывается тѣмъ же порядкомъ, какъ и очередное, и выбираетъ временныхъ предсѣдателя и товарища его.

Ст. 55. замѣняется слѣдующей: уѣздные гласные получаютъ суточные въ размѣрѣ 1 рубля и путевыхъ расходовъ по 8 коп. съ версты за проѣздъ на лошадяхъ и стоимость билета 3-го класса по желѣзной дорогѣ и 2-го класса на пароходѣ. Губернскіе гласные получаютъ 3 рубля суточныхъ; путевые расходы возмѣщаются имъ по тому же расчету, что и уѣзднымъ гласнымъ. Суточныя выдаются лишь за дни дѣйствительнаго пребыванія въ земскомъ собраніи.

Ст. 56. замѣняется слѣдующей: сверхъ числа гласныхъ, положенныхъ по росписанію въ губернскомъ земскомъ собраніи, на правахъ губернскихъ гласныхъ участвуютъ предсѣдатели уѣзд. зем. управъ. Ст. 57 отмѣняется.

Ст. 58. Выбывшій по какой либо причинѣ уѣздный гласный замѣняется путемъ выборовъ въ соотвѣтственномъ избирательномъ округѣ по старому списку избирателей, сохранившихъ свое право въ день новыхъ выборовъ, если до срока общихъ выборовъ осталось болѣе года. Въ противномъ случаѣ гласный не замѣняется.— Въ городахъ, которые въ уѣздномъ собраніи представлены гласными, выбранными отъ городской думы, выбывшій членъ собранія замѣ-

щается по выбору думы. Выбывшій губернскій гласный замѣняется избраніемъ новаго соотвѣтствующимъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ въ ближайшую его очередную или экстренную сессію.—Выбывшій гласный губернскихъ собраній петербургской, московской и херсонской губ., отъ городовъ С.-Петербурга, Москвы и Одессы замѣняется путемъ выборовъ думами этихъ городовъ.—Ст. 59 и 60 отмѣняются.

Ст. 63 пунктъ 14 замѣнить такъ: представленіе законодательнымъ и правительственнымъ учрежденіямъ ходатайствъ о нуждахъ и пользахъ государственныхъ и общественныхъ, — направленіе этихъ ходатайствъ предоставляется усмотрѣнію губернскихъ собраній.

Ст. 64 пунктъ 3 замѣнить слѣдующимъ: 3) представленіе законодательнымъ и правительственнымъ учрежденіямъ ходатайствъ о нуждахъ и пользахъ государственныхъ и общественныхъ; направленіе этихъ ходатайствъ предоставляется усмотрѣнію уѣздныхъ собраній.

Ст. 65—«съ разрѣшенія» замѣняется словомъ «съ извѣщеніемъ».

Ст. 66 и 67—отмѣняются.

Ст. 68 замѣняется слѣдующей: чрезвычайныя земскія собранія, губернскія и уѣздныя, созываются подлежащими управами или по ихъ усмотрѣнію, или по заявленію, подписанному не менѣе 14 гласныхъ, или по требованію губернатора. Въ двухъ послѣднихъ случаяхъ управа обязана созвать собраніе не далѣе, какъ въ мѣсячный срокъ. Списокъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ чрезвычайномъ собраніи, разсылается гласнымъ вмѣстѣ съ приглашеніемъ прибыть въ собраніе.—Чрезвычайное собраніе можетъ дѣлать постановленія и по вопросамъ, невключеннымъ въ списокъ, если эти вопросы не влекутъ за собой займовъ, сверхсмѣтныхъ ассигновокъ или выборовъ.

Ст. 69 замѣняется слѣдующей: земскія собранія открываются и закрываются ихъ предсѣдательствующимъ.

Ст. 71. Исключить примѣчаніе.

Ст. 74. Исключается конецъ статьи отъ словъ: Если установленное росписаніе и примѣчаніе.

Ст. 77. Ссылку на статьи 179—200 общаго учрежденія губернскаго, а изъ ст. 188 того же учрежденія для производства дѣлъ въ земскихъ собраніяхъ выкинуть слова: «въ случаѣ требованія губернскаго начальства, устраненіе сихъ лицъ для предсѣдателя обязательно».

Ст. 80. Исключаются слова: «могутъ быть печатаемы съ его разрѣшенія».

Ст. 81. Исключаются слова: «82 и».

Ст. 82 отмѣняется.

Ст. 83. Исключаются пункты 3, 7, и 8.

Ст. 84 отмѣняется.

Ст. 85. Исключаются слова: «съ заключеніемъ по онымъ губернскаго присутствія (ст. 84)».

Ст. 86. Исключаются «81» и примѣчаніе.

Ст. 87. Исключаются: «1» и со словъ: «или постановлено»... до конца.

Ст. 88. Замѣняется слѣдующей: постановленіе земскаго собранія которое губернаторъ остановилъ, какъ несогласное съ закономъ, передается имъ въ двухнедѣльный срокъ со дня полученія, на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда.

Ст. 89. На рѣшеніе особаго присутствія окружнаго суда (ст. 88), коимъ отмѣняется постановленіе земскаго собранія, по основаніямъ, указаннымъ въ ст. 88, земское собраніе можетъ принести жалобу въ правительствующій сенатъ. Постановленіе о семъ земскаго собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его сессіи объ объявленіи рѣшенія особаго присутствія. Основанная на такомъ постановленіи жалоба приносится земскою управою особому присутствію окружнаго суда и имъ, съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ, представляется, не далѣе, какъ въ мѣсячный срокъ, на разрѣшеніе правительствующаго сената.

Ст. 90—94 отмѣняются.

Соотвѣтственно этому должна быть измѣнена ст. 31 положенія о государственной думѣ, а именно, примѣчаніе къ ней—въ немъ должна быть исключена ссылка на ст. 94 полож. о земскихъ учрежденіяхъ, а также слова «земскаго или» и «земскими собраніями».

Отдѣленіе третье.

Ст. 95. Исключается отъ словъ: «а въ случаѣ неприбытія... и до конца статьи.

Ст. 96. Замѣняется слѣдующей: губернская и уѣздныя земскія управы состоятъ изъ предсѣдателя и членовъ; число послѣднихъ опредѣляется соотвѣтствующими земскими собраніями, но не можетъ быть менѣе двухъ.

Ст. 97. Исключаются слова «съ разрѣшенія губернатора» и въ

концѣ примѣчанія слова: порядкомъ, указаннымъ въ статьѣ 80. Тамъ же прим.».

Ст. 98. Замѣняется слѣдующей: уѣздныя земскія управы составляютъ планы на устройство селеній и, по соглашенію съ сельскими обществами и землевладѣльцами, собственность коихъ находится въ чертѣ распланировываемаго селенія, представляютъ эти планы на утвержденіе губернской земской управы.

Ст. 99. Исключаются слова: «предложенію губернатора указанныхъ въ ст. 68».

Ст. 101. Исключается конецъ отъ словъ: «представить дѣло губернатору и до конца ст. и прибавляются къ остающейся части статьи слова: «доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія ближайшаго земскаго собранія». Ст. 103—104. Отмѣняются.

Ст. 107. Замѣняется слѣдующей: земскіе служащіе по найму увольняются и перемѣщаются губернскою или уѣздною управами порядкомъ, опредѣляемымъ подлежащими земскими собраніями.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Ст. 110. Исключается окончаніе отъ словъ: «при составленіи постановленій по предметамъ». . . . . .

Ст. 111. Составленныя согласно ст. 110 обязательныя постановленія, по вступленіи постановленія собранія въ законную силу опубликовываются губернскою земскою управою во всеобщее свѣдѣніе.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Ст. 116. Исключается окончаніе отъ словъ: «другія лица, имѣющія»... и прибавляются къ остающейся части статьи слова: «всѣ лица, имѣющія право быть внесенными въ земскіе или городскіе избирательные списки имперіи».

Ст. 117. Замѣняется слѣдующей: должности предсѣдателя и членовъ управъ несовмѣстимы съ должностями по найму въ томъ же земствѣ. Если въ предсѣдатели или члены управы будетъ выбрано лицо, состоящее на государственной службѣ, оно должно оставить послѣднюю.

Ст. 118. Замѣняется слѣдующей: «лица, избранныя на какую либо должность, вступаютъ въ нее немедленно по избраніи.

Ст. 119. Отмѣняется.

Ст. 120. Замѣняется слѣдующей: собраніе избираетъ изъ чле-

новъ управы заступающаго мѣсто предсѣдателя на случай его болѣзни или временнаго отсутствія.

Ст. 123. Замѣняется слѣдующей: срокъ службы на земскихъ должностяхъ трехлѣтній. Въ случаѣ выбытія предсѣдателя или члена земской управы въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ службы назначаются новые выборы. Если же эти должности освобождаются въ послѣдній выборный срокъ, то: или созывается собраніе порядкомъ, въ ст. 63 указанномъ для выборовъ новыхъ лицъ на освободившіяся должности на остающійся срокъ, или же, въ случаѣ отказа собранія отъ выборовъ или несозыва собранія, должность предсѣдателя замѣщаетъ заступающій его мѣсто, а мѣсто члена управы остается не замѣщеннымъ.

Ст. 124 отмѣняется.

Ст. 125. Замѣняется слѣдующей: увольненіе отъ службы предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ до истеченія выборнаго срока по ихъ прошеніямъ, а равно и разрѣшеніе имъ отпусковъ производится подлежащими земскими управами.

Ст. 126. Замѣняется слѣдующей: содержаніе предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ производится въ размѣрѣ, опредѣляемомъ подлежащими земскими собраніями до производства выборовъ.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Ст. 128. Исключается отъ словъ: «Правительствующему сенату заявленія»... и до конца добавляется слѣдующими словами: «Особому присутствію окружнаго суда. Постановленія этого присутствія могутъ быть обжалованы правительствующему сенату, въ трехмѣсячный со дня объявленія рѣшенія срокъ. Жалобы на министра внутреннихъ дѣлъ, по дѣламъ, исчисленнымъ въ ст. 83, приносятся въ правительствующій сенатъ.

Ст. 129. Замѣняется слѣдующей: Жалобы на распоряженія земскихъ управъ, нарушающія законъ или обязательныя постановленія собранія, приносятся особому присутствію окружнаго суда, постановленіе коего можетъ быть обжаловано въ правительствующій сенатъ, въ трехмѣсячный со дня объявленія рѣшенія срокъ. Въ остальныхъ случаяхъ жалобы на распоряженія земскихъ управъ приносятся подлежащему земскому собранію.

Ст. 130—131 отмѣняются.

Ст. 132. Исключаются слова: «въ порядкѣ дисциплинарнаго производства или».

Ст. 133. Исключается слово «или» и конецъ отъ словъ: «или распоряженіями губернатора»...

Ст. 134—135 отмѣняются.

Ст. 136 замѣняется слѣдующей: предсѣдатель и члены земскихъ управъ предаются суду по постановленіямъ подлежащихъ земскихъ собраній.

Ст. 138. Исключается конецъ отъ словъ: «Губернатора или представленіями» и замѣняется словами: «земскими собраніями».

Прибавляется слѣдующая статья 138[1]: Постановленіе земскаго собранія о преданіи суду лицъ, перечисленныхъ въ ст. 136, 137 и 138, должно быть подтверждено закрытой баллотировкой.

Приложенія.

Приложеніе къ ст. 6. Правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

Ст. 13 замѣняется слѣдующей: Исполненіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ можетъ быть пріостановлено губернаторомъ въ порядкѣ ст. 86 и 87, въ этомъ случаѣ дѣло направляется имъ въ порядкѣ, въ ст. 88 указанномъ.

Ст. 14. Земскія смѣты и раскладки, пріостановленныя губернаторомъ на основаніи предыдущей статьи, производятся по предшествующей смѣтѣ впредь до рѣшенія особаго присутствія окружнаго суда. Если послѣднее согласится съ представленіемъ губернатора, то расходы производятся тѣмъ же порядкомъ, т. е. по предшествующей смѣтѣ, до рѣшенія дѣла правительствующимъ сенатомъ, если ближайшее собраніе постановитъ обжаловать рѣшеніе особаго присутствія или до конца дѣйствія текущей смѣты, если рѣшеніе особаго присутствія не будетъ обжаловано или будетъ признано правительствующимъ сенатомъ правильнымъ.

Ст. 15, 16 и 17 отмѣняются.

Не упомянутыя здѣсь статьи земскаго положенія остаются безъ измѣненія.

Проектъ городового положенія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія положенія.

1. Городскому обществу предоставляется право самоуправленія, осуществляемое городскимъ общественнымъ управленіемъ на основаніи сего положенія.

2. Городское общественное управленіе, какъ представитель интересовъ городского населенія, завѣдуетъ и распоряжается всѣми городскими имуществами, капиталами, оброчными статьями, сборами, общественнымъ хозяйствомъ вообще, его благоустройствомъ, личною и общественною безопасностью, а также всѣми дѣлами мѣстной общественной жизни, поскольку они не противорѣчатъ общегосударственнымъ законамъ и установленіямъ.

3. Городское общество владѣетъ своими имуществами и капиталами на правахъ юридическаго лица.

4. Городское общественное управленіе, въ предѣлахъ предоставленной ему настоящимъ положеніемъ власти, дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно. Государственная власть и ея органы наблюдаютъ лишь за законностью его постановленій и распоряженій.

5. Городское общественное управленіе состоитъ изъ слѣдующихъ учрежденій: а) избирательныхъ собраній; б) городской думы и в) городской управы и подвѣдомственныхъ ей органовъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Избирательныя собранія.

6. Для избранія гласныхъ городской думы образуются черезъ каждые три года во всѣхъ городахъ Россійской имперіи, а также и въ другихъ поселеніяхъ, на которыя будетъ распространено дѣйствіе настоящаго положенія, избирательныя собранія, состоящія изъ лицъ, имѣющихъ право участія на выборахъ и внесенныхъ въ избирательные списки.

7. Для производства выборовъ города съ большимъ числомъ

избирателей раздѣляются на избирательные участки, число и границы которыхъ опредѣляются городскою думою. Разверстка между участками числа гласныхъ, подлежащихъ избранію въ каждомъ изъ нихъ, производится городскою управою, пропорціонально количеству избирателей участка.

Примѣчаніе. При введеніи настоящаго положенія въ дѣйствіе избирательные участки устанавливаются по существующимъ въ данное время полицейскимъ участкамъ.

8. Избирательные списки составляются и ведутся городской управой въ полной исправности, съ своевременными отмѣтками объ измѣненіяхъ въ личномъ составѣ избирателей, и публикуются во всеобщее свѣдѣніе не позже, какъ за два мѣсяца до дня, назначеннаго для выборовъ. Порядокъ и способы публикаціи ихъ устанавливаются городскою думою.

Примѣчаніе. Въ городахъ, раздѣленныхъ, вслѣдствіе большого числа избирателей, на избирательные участки, составленіе избирательныхъ списковъ можетъ быть предоставлено городскою думою участковымъ избирательнымъ комиссіямъ. Составъ комиссій и порядокъ веденія дѣлъ въ нихъ устанавливается городскою думою.

9. Въ теченіе трехъ недѣль со дня публикаціи избирательныхъ списковъ каждому жителю города предоставляется подавать въ городскую управу или въ участковую комиссію по принадлежности заявленія о пропускахъ и неправильностяхъ, замѣченныхъ имъ въ опубликованномъ спискѣ. По истеченіи указаннаго срока, никакія замѣчанія и жалобы не допускаются. Обо всѣхъ измѣненіяхъ и дополненіяхъ въ спискахъ доводится до всеобщаго свѣдѣнія, не позже какъ за мѣсяцъ до дня выборовъ, тѣмъ же способомъ, какой былъ примѣненъ для публикаціи списковъ. Жалобы на дѣйствія городской управы или участковыхъ избирательныхъ комиссій подаются въ недѣльный срокъ со дня публикаціи исправленнаго списка въ особыя по дѣламъ о выборахъ присутствія окружнаго суда, которыя обязаны сдѣлать свои постановленія по этимъ жалобамъ не позже, какъ за недѣлю до дня выборовъ. Рѣшенія присутствій—окончательныя и не подлежатъ отмѣнѣ.

10. Выборы гласныхъ производятся публично въ помѣщеніяхъ, отводимыхъ городскою управою для участковыхъ комиссій, которыя составляются изъ гласныхъ и избирателей по указанію городской думы. Комиссія должна состоять не менѣе какъ изъ пяти членовъ,

выбирающихъ изъ своей среды предсѣдателя, избираемаго въ первомъ засѣданіи ея, которое созывается городскимъ головою, передъ началомъ составленія избирательныхъ списковъ.

11. Всякій городской обыватель, безъ различія пола, національности, вѣроисповѣданія, имѣетъ право участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ въ гласные думы, если онъ: а) русскій подданный; б) достигъ 21-лѣтняго возраста и в) прожилъ въ городѣ, въ которомъ желаетъ воспользоваться избирательнымъ правомъ, не менѣе шести мѣсяцевъ до дня выборовъ, или, не проживая въ городѣ, но владѣя въ немъ имуществомъ, уплачивалъ въ годъ выборовъ какой-либо городской налогъ.

12. Права участія въ выборахъ не имѣютъ: а) лишенные гражданскихъ правъ, или ограниченные въ правахъ по судебнымъ приговорамъ, на срокъ лишенія или ограниченія ихъ правъ; б) осужденные судебнымъ приговоромъ за проступки или преступленія по 169—181 ст. уст. о наказ., налаг. мир. суд.; в) состоящіе подъ опекою и подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея, и всѣ несостоятельные должники, кромѣ признанныхъ несчастными; г) состоящіе на дѣйствительной службѣ въ арміи или флотѣ, на мѣстѣ ихъ служенія; д) члены государственной, городской или земской полиціи; е) генералъ-губернаторы, градоначальники, губернаторы и вице-губернаторы въ предѣлахъ подвѣдомственной имъ мѣстности и члены особаго присутствія суда по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

13. Избиратель подаетъ свой голосъ въ томъ избирательномъ участкѣ, въ предѣлахъ котораго числится по избирательному списку или въ которомъ владѣетъ имуществомъ, по коему внесенъ въ избирательный списокъ.

14. Каждый избиратель пользуется однимъ голосомъ; право голоса—личное и не можетъ быть передаваемо по довѣренности.

15. Гласные избираются изъ числа всѣхъ избирателей по общему списку, независимо отъ принадлежности къ тому или другому избирательному участку.

16. Избраніе производится въ участковой избирательной комиссіи посредствомъ закрытыхъ записокъ установленной формы, которыя подаются избирателями лично предсѣдательствующему комиссіи и опускаются послѣднимъ, въ присутствіи избирателя, въ избирательную урну. Записки могутъ быть изготовляемы заранѣе, подаются закрытыми и включаютъ въ себѣ наименованія лицъ, за которыхъ подается голосъ. Число названныхъ въ запискѣ лицъ не должно

превышать числа гласныхъ, причитающихся на тотъ участокъ, въ которомъ она подана.

17. Избранными въ гласные признаются лица, получившія въ данномъ участкѣ абсолютное большинство голосовъ по числу избирателей, принимавшихъ участіе въ баллотировкѣ. Лица, избранныя въ гласные одновременно въ нѣсколькихъ участкахъ, признаются избранниками того изъ нихъ, въ которомъ ими получено наибольшее число избирательныхъ голосовъ.

18. Если въ первый день выборовъ не было избрано абсолютнымъ большинствомъ назначенное для участка число гласныхъ, то черезъ двѣ недѣли производятся дополнительные выборы, при которыхъ избранными признаются лица, получившія наибольшее число голосовъ, причемъ абсолютнаго большинства не требуется.

Примѣчаніе. Въ случаяхъ, когда избрано абсолютнымъ большинствомъ количество гласныхъ, превышающее установленное для участка число ихъ, излишне избранные зачисляются въ кандидаты.

19. Выборы производятся во всѣхъ городахъ Россійской имперіи одновременно, въ первое воскресенье іюня мѣсяца.

20. Жалобы на неправильности, допущенныя во время выборовъ, подаются въ трехдневный срокъ со дня выборовъ въ особое присутствіе суда, обязанное вынести опредѣленіе по нимъ въ теченіе семи дней со дня подачи жалобы. Если жалоба признается основательной и касается всего выборнаго производства въ участкѣ, присутствіе отмѣняетъ выборы, а городская управа назначаетъ новые выборы черезъ двѣ недѣли со дня кассировавшаго выборы постановленія. Если же неправильности касаются отдѣльныхъ лицъ, избраніе которыхъ будетъ признано присутствіемъ недѣйствительнымъ, то такія лица замѣняются слѣдующими за признанными законно избранными гласными, въ порядкѣ полученнаго ими большинства голосовъ.

21. Въ случаѣ выбытія изъ состава городской думы болѣе одной трети его и если притомъ до окончанія выборнаго срока остается болѣе года, назначаются дополнительные выборы по тѣмъ участкамъ, въ которыхъ были избраны выбывшіе гласные.

22. Подробности производства выборовъ, не предусмотрѣнныя настоящимъ положеніемъ, опредѣляются инструкціею городской думы, составленною для руководства городской управы и избирательныхъ комиссій.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Городская дума.

23. Городская дума состоитъ изъ гласныхъ, число которыхъ опредѣляется для каждаго города соотвѣтственно количеству населенія, сообразно правиламъ, указаннымъ въ приложеніи къ настоящему положенію. Гласные избираются на три года и исполняютъ свои обязанности безвозмездно, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые избраны въ составъ исполнительныхъ органовъ думы. Кромѣ гласныхъ по избранію, въ число членовъ думы входятъ на правахъ гласныхъ: въ столичныхъ и губернскихъ городахъ—предсѣдатели губернской и уѣздной земскихъ управъ, а въ остальныхъ городахъ и поселеніяхъ, на которыя будетъ распространено дѣйствіе сего положенія,—предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ.

24. Гласные: а) признанные по суду виновными въ преступленіяхъ и проступкахъ, влекущихъ за собою лишеніе или ограниченіе правъ или исключеніе изъ службы, а равно и осужденные за проступки, предусмотрѣнные ст. 169—181 уст. о нак., налаг. мир. суд.; б) признанные злостными или неосторожными несостоятельными должниками; в) занявшіе послѣ избранія въ гласные какую-либо должность, лишающую права быть избирателемъ (ст. 12 пол.), и г) неявлявшіеся, безъ уважительныхъ причинъ, послѣдовательно, одно за другимъ, на десять засѣданій думы,—считаются утратившими права гласныхъ и исключаются изъ состава думы. Гласные, состоящіе подъ судомъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе или ограниченіе правъ, за исключеніемъ проступковъ по дѣламъ печати, или объявленные несостоятельными должниками, устраняются изъ состава гласныхъ впредь до судебнаго приговора или выясненія свойства несостоятельности. Внѣ этихъ случаевъ званіе гласнаго неотъемлемо.

25. Городская дума, какъ распорядительный органъ городского общества, по всѣмъ касающимся его дѣламъ и въ предѣлахъ полномочій, устанавливаемыхъ настоящимъ положеніемъ, дѣйствуетъ самостоятельно, и постановленія ея, за указанными въ законѣ ограниченіями, не подлежатъ утвержденію и приводятся въ исполненіе немедленно.

26. Предметы вѣдомства городской думы суть:

а) организація и производство городскихъ выборовъ;

б) установленіе штатовъ городского общественнаго управленія;

в) разсмотрѣніе и утвержденіе смѣты городскихъ расходовъ и доходовъ, а также и отчетовъ своихъ исполнительныхъ органовъ;

г) всѣ дѣла, касающіяся наружнаго благоустройства города: завѣдываніе устройствомъ и содержаніемъ улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, набережныхъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, протоковъ, мостовъ, гатей и переправъ, а равно и уличнымъ движеніемъ и освѣщеніемъ;

д) измѣненія въ Высочайше утвержденномъ планѣ города.

Примѣчаніе. При измѣненіи городского плана, когда при этомъ ограничивается право общественнаго пользованія улицами, площадями, садами и путями воднаго сообщенія, требуется разрѣшеніе законодательной власти.

е) завѣдываніе и распоряженіе всѣми видами городскихъ имуществъ, капиталами и оброчными статьями;

м) всякаго рода городскія предпріятія, имѣющія цѣлью благоустройство города и благосостояніе его жителей, не противорѣчащія общегосударственнымъ установленіямъ;

з) общественная и частная безопасность: завѣдываніе городскою полиціею, противопожарныя мѣры (пожарныя команды и страхования отъ огня);

Примѣчаніе. Порядокъ перехода въ завѣдываніе городскихъ управленій мѣстной полиціи устанавливается особымъ закономъ, до изданія котораго полицейская часть управляется на основаніи существующихъ законоположеній.

и) народное образованіе: устройство всякаго рода учебныхъ заведеній и самостоятельное завѣдываніе ими какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ учебно-воспитательномъ отношеніи; организація мѣстнаго школьнаго управленія и утвержденіе учебныхъ программъ въ учреждаемыхъ или содержимыхъ городомъ учебныхъ заведеніяхъ; постановка внѣ-школьнаго образованія и завѣдываніе имъ; участіе въ учебно-воспитательныхъ дѣлахъ въ находящихся въ городѣ учебныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на государственный счетъ;

і) охраненіе народнаго здоровья: устройство и завѣдываніе санит. частью; устройство и содержаніе боень, рынковъ, лавокъ и базаровъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и наблюденіе за частными предпріятіями этого рода; мѣропріятія для борьбы съ заразными болѣзнями, эпидеміями и эпозоотіями; устройство, содержаніе и завѣды-

ваніе больничными и благотворительными заведеніями и наблюденіе за частными заведеніями этого рода; призрѣніе бѣдныхъ и мѣропріятія противъ нищенства;

к) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности и выдача разрѣшеній на устройство фабрикъ, заводовъ и другихъ предпріятій; непосредственный надзоръ за состояніемъ ремесленныхъ мастерскихъ и попеченіе о положеніи рабочихъ, въ особенности дѣтей, въ торгово-промышленныхъ заведеніяхъ;

л) городскіе финансы: управленіе городскими капиталами и текущими денежными суммами: городскіе доходы и расходы; налоги, сборы и повинности; установленіе предметовъ обложенія, переложеніе натуральныхъ повинностей на денежныя, установленіе таксъ; опредѣленіе размѣра мѣстныхъ повинностей, налоговъ и сборовъ; заключеніе займовъ на удовлетвореніе городскихъ потребностей и нуждъ; выдача концессій для эксплуатаціи городскихъ предпріятій;

Примѣчаніе 1. Установленіе новыхъ видовъ налоговъ, выдаче концессій и заключеніе займовъ, уплата процентовъ и погашенія по которымъ превышаетъ 10 проц. ежегодныхъ поступленій отъ обложенія имуществъ и доходовъ отъ оброчныхъ статей, требуетъ утвержденія законодательной власти.

Примѣчаніе 2. Всѣ городскіе сборы, налоги и недоимки взыскиваются въ одинаковомъ порядкѣ съ государственными и земскими.

м) разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія и распоряженія городской управы;

н) увольненіе и преданіе суду выборныхъ должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія;

о) избраніе представителей городского общественнаго управленія въ земскія или иныя общественныя учрежденія, когда такое представительство установлено положеніями объ этихъ учрежденіяхъ; а равно и избраніе представителей въ частныя учрежденія, когда городское представительство, согласно ходатайства послѣднихъ, признается город. думою полезнымъ;

п) изданіе обязательныхъ для городскихъ жителей постановленій по городскому благоустройству, общественной и частной безопасности, охраненію народнаго здоровья, продовольствію и по другимъ предметамъ общественнаго хозяйства и городской жизни, по-

сколько эти постановленія не противорѣчатъ общегосударственнымъ узаконеніямъ;

р) возбужденіе ходатайствъ по вопросамъ мѣстнаго, общественнаго и государственнаго значенія и

с) вообще всѣ мѣры, признаваемыя городскою думою необходимыми въ интересахъ жителей города.

27. Собранія городской думы публичны и происходятъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя думы, или его замѣстителей, избираемыхъ думою изъ среды гласныхъ на одинъ годъ; число замѣстителей предсѣдателя опредѣляется думою.

28. Первое засѣданіе городской думы созывается городскою управою черезъ недѣлю по окончаніи выборовъ и происходитъ подъ предсѣдательствомъ старшаго по возрасту гласнаго. Въ этомъ засѣданіи намѣчаются, посредствомъ подачи записокъ, кандидаты въ предсѣдатели думы, выборъ котораго производится въ слѣдующемъ засѣданіи. Избраннымъ считается получившій наибольшее абсолютное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ, полученныхъ двумя или нѣсколькими кандидатами, назначается жребій. До избранія предсѣдателя думы предсѣдательствуетъ старшій по возрасту гласный.

29. Число и время очередныхъ засѣданій думы устанавливается городскою думою заранѣе на предстоящій годъ, но число засѣданій не можетъ быть менѣе двѣнадцати въ теченіе года. Чрезвычайныя собранія созываются: а) по усмотрѣнію предсѣдателя думы; б) по требованію городского головы или большинства членовъ городской управы; в) по заявленію десятой части всего состава гласныхъ думы и д) по предложеніямъ правительства или мѣстнаго губернатора или градоначальника. Распоряженія о созывѣ думы дѣлаются предсѣдателемъ ея, причемъ въ разсылаемыхъ повѣсткахъ должны быть указаны предметы, подлежащіе разсмотрѣнію въ предстоящемъ засѣданіи.

30. Собраніе считается состоявшимся, если къ открытію засѣданія явится не менѣе трети состава гласныхъ. Состоявшееся собраніе можетъ продолжаться и при меньшемъ числѣ гласныхъ, но въ такомъ случаѣ для законности постановленій требуется простое большинство, а въ случаяхъ, указанныхъ въ примѣчаніяхъ къ лит. *д* и *л* ст. 26 сего положенія, $^2/_3$ голосовъ того количества гласныхъ, при наличности котораго собраніе было открыто.

31. Городская дума приступаетъ къ обсужденію подлежащихъ ея вѣдѣнію дѣлъ: а) по предложеніямъ предсѣдателя собранія;

б) по заявленіямъ, докладамъ и представленіямъ городского головы, гласныхъ и учрежденныхъ думою комиссій, а также городской управы и другихъ городскихъ учрежденій; в) по предложеніямъ и представленіямъ правительства и мѣстной администраціи и г) по просьбамъ и жалобамъ разныхъ учрежденій и частныхъ лицъ. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ устанавливается наказомъ думы.

32. Всѣ дѣла, за исключеніемъ указанныхъ въ соотвѣтственныхъ статьяхъ сего положенія, разрѣшаются въ думѣ простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго. Правомъ голоса пользуются только присутствующіе гласные: право это личное и не можетъ быть передаваемо другому гласному.

33. Выборы всѣхъ должностныхъ лицъ городского управленія производятся закрытою подачею голосовъ. Закрытою же подачею голосовъ постановляются опредѣленія объ устраненіи служащихъ по выбору отъ занимаемыхъ ими должностей или о преданіи ихъ суду, причемъ для законности этихъ постановленій требуется присутствіе не менѣе половины всего состава думы. Опредѣленіе постояннаго содержанія служащихъ по городскому управленію, назначеніе единовременныхъ пособій и пенсій, постановленія о введеніи новыхъ налоговъ и сборовъ, о покупкѣ и продажѣ городского недвижимаго имущества и о заключеніи займовъ,—также рѣшаются закрытою подачею голосовъ и при наличности въ моментъ открытія засѣданія не менѣе половины состава гласныхъ. Всѣ остальныя дѣла рѣшаются открытою подачею голосовъ, причемъ, по требованію одной пятой части присутствующихъ гласныхъ, можетъ быть произведено поименное голосованіе.

Примѣчаніе. Постановленія объ отчужденіи принадлежащихъ городу земельныхъ участковъ требуютъ утвержденія законодательной власти.

34. При разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся привлеченія къ отвѣтственности городского головы, членовъ управы, гласныхъ и предсѣдателя думы, лица, привлекаемыя къ отвѣтственности, по выслушаніи ихъ объясненій, оставляютъ собраніе, которое дѣлаетъ свое постановленіе въ ихъ отсутствіи.

35. При утвержденіи думою отчетовъ городской управы, а также при назначеніи или опредѣленіи размѣра содержанія лицамъ городского общественнаго управленія, члены собранія, занимающіе

соотвѣтствующія платныя должности, не участвуютъ въ рѣшеніи дѣла.

36. Для предварительнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ, а равно и для завѣдыванія особыми частями городского хозяйства, городская дума можетъ назначать комиссіи изъ гласныхъ и избирателей. Такія же порученія могутъ быть возлагаемы думою и на отдѣльныхъ лицъ, какъ экспертовъ, для выслушанія ихъ заключеній по обсуждаемымъ вопросамъ. При учрежденіи комиссій думою опредѣляются ихъ права и обязанности.

37. По усмотрѣнію думы ею можетъ быть учреждена особая должность секретаря думы, избираемаго ею какъ изъ состава гласныхъ, такъ и изъ сторонніхъ лицъ. Онъ состоитъ въ вѣдѣніи предсѣдателя думы и завѣдуетъ всѣмъ дѣлопроизводствомъ ея. Срокъ службы городского секретаря и размѣръ вознагражденія опредѣляется думою.

38. Состоявшіяся въ думѣ постановленія записываются секретаремъ въ особый журналъ. Порядокъ его составленія и подписанія устанавливается думою.

39. Всѣ постановленія думы препровождаются въ копіи градоначальнику или губернатору, по принадлежности, которые имѣютъ право, въ случаѣ нарушенія думою какого либо закона, опротестовать состоявшееся постановленіе, перенеся его на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда, въ столичныхъ и губернскихъ городахъ въ теченіе одной недѣли со дня отправленія къ нимъ копіи постановленія, а въ уѣздныхъ городахъ—въ теченіе двухъ недѣль. Въ протестѣ должны быть указаны законы, которые, по мнѣнію указанныхъ чиновъ, нарушены думою.

40. Право обжалованія въ особое присутствіе суда постановленій думы, когда таковыя касаются публичнаго права, предоставляется также всѣмъ заинтересованнымъ въ дѣлѣ частнымъ лицамъ, обществамъ и учрежденіямъ, причемъ срокъ обжалованій устанавливается для нихъ въ одинъ мѣсяцъ со дня объявленія имъ постановленія думы и въ два мѣсяца со дня приведенія въ исполненіе постановленія, если таковое не было имъ объявлено. Жалобы подаются черезъ думу.

41. Въ случаѣ нарушенія дѣйствіями городского общественнаго управленія гражданскихъ правъ частныхъ лицъ, обществъ и учрежденій, послѣднимъ предоставляется право иска на общемъ основаніи.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Городская управа.

42. Городская управа, исполнительный органъ общественнаго управленія, завѣдуетъ всѣми дѣлами своего города согласно съ общими законами, настоящимъ положеніемъ и наказами думы.

43. Городская управа составляется изъ предсѣдателя—городского головы, его товарища и изъ членовъ управы, число коихъ опредѣляется думою. Всѣ эти должностныя лица избираются думою закрытою баллотировкою на три года, какъ изъ состава гласныхъ, такъ и изъ всѣхъ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, требуемымъ для избранія въ гласные думы. Городской голова, его товарищъ и члены управы вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей немедленно по истеченіи срока, установленнаго для протеста противъ законности состоявшагося постановленія думы объ избраніи ихъ.

44. Городская управа дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ городского головы, или, въ случаѣ его отсутствія, товарища головы, а за отсутствіемъ послѣдняго подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ, по ея назначенію. Всѣ дѣла въ ней рѣшаются большинствомъ голосовъ; при равенствѣ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго.

45. Въ составъ управы не могутъ входить одновременно лица, находящіяся въ первыхъ трехъ степеняхъ родства.

46. Городской голова, какъ предсѣдатель управы, является главнымъ уполномоченнымъ городского общества по управленію городскимъ дѣломъ и хозяйствомъ; ему принадлежитъ общій надзоръ за дѣятельностью какъ городской управы, такъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ ей учрежденій. Всѣ сношенія городской управы съ правительственными и другими учрежденіями ведутся городскимъ головою или временно предсѣдательствующимъ въ управѣ.

47. Порядокъ занятій городской управы, а равно и опредѣленіе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію управы или единоличнымъ распоряженіямъ предсѣдателя и членовъ, устанавливается наказомъ думы. Распредѣленіе дѣлъ между членами устанавливается самою управою, съ утвержденія думы. Возникающія въ средѣ управы личныя пререканія разрѣшаются думою по представленію управы.

48. Во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ управа руководствуется настоя-

щимъ положеніемъ и наказами думы. Если при исполненіи постановленій думы большинство членовъ управы встрѣтитъ затрудненія, то, пріостановивъ исполненіе, управа обязана представить думѣ все дѣло для разсмотрѣнія, и, если дума подтвердитъ свое первоначальное рѣшеніе, управа обязана исполнить его.

49. Въ случаѣ чрезвычайныхъ и не терпящихъ отлагательства, голова можетъ принимать, по своему усмотрѣнію, мѣры, подлежащія коллегіальному рѣшенію управы, но обязанъ доводить о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія управы въ первое засимъ засѣданіе ея. Въ случаѣ несогласія управы съ мнѣніями головы, она представляетъ о томъ въ ближайшее засѣданіе думы на ея усмотрѣніе.

50. Каждый членъ городской управы, въ кругѣ отведенныхъ въ его вѣдѣніе дѣлъ, руководствуясь настоящимъ положеніемъ и наказами думы, дѣйствуетъ самостоятельно, подъ своею личною отвѣтственностью во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ не требуется непремѣнно особаго постановленія всей управы.

51. Составъ канцеляріи управы, порядокъ назначенія и увольненія опредѣляется особымъ наказомъ, утвержденнымъ городскою думою.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

О службѣ по городскому общественному управленію.

52. Лицамъ, занимающимъ должности по городскому общественному управленію, никакихъ правъ государственной службы не присвояется; равнымъ образомъ не допускается совмѣстительство со службою въ правительственныхъ учрежденіяхъ.

53. На вступленіе въ отправленіе обязанностей лицъ, какъ избранныхъ въ должности по городскому общественному управленію, такъ и приглашенныхъ по найму, никакого утвержденія со стороны административныхъ властей не требуется.

54. Городской голова, его товарищъ, члены управы, а равно и всѣ лица, занимающія отвѣтственныя должности по городскому управленію, не могутъ входить въ подряды, или брать на себя поставки по предметамъ городского хозяйства.

Проектъ закона о собраніяхъ.

1. Россійскіе граждане вольны собираться мирно и безъ оружія, не спрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

2. Воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ, въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора и отъ мѣста засѣданій государственной думы во время ея сессій.

3. Воспрещаются всякія собранія на полотнѣ желѣзныхъ дорогъ.

4. Собранія на площадяхъ, улицахъ и въ другихъ поѣздахъ и проходахъ, открытыхъ для общественнаго пользованія, допускаются постольку, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію.

5. Собраніе признается публичнымъ, если доступъ въ оное не обусловленъ личнымъ приглашеніемъ. Собранія членовъ обществъ или союзовъ зарегистрированныхъ не признаются публичными.

6. О публичныхъ собраніяхъ, созываемыхъ для совмѣстнаго обсужденія государственныхъ и общественныхъ вопросовъ, въ городскихъ поселеніяхъ или на разстояніи пяти верстъ отъ оныхъ, устроители обязаны извѣстить начальника мѣстной полиціи (градоначальника, оберъ-полицеймейстера, исправника) не позднѣе, чѣмъ за 24 часа до созыва собранія.

О собраніяхъ, созываемыхъ по воспослѣдованіи указа, назначающаго время выборовъ въ государственную думу, заявленіе должно быть дѣлаемо не позднѣе, какъ за четыре часа до времени открытія собранія.

За несоблюденіе этого правила устроители подвергаются денежному штрафу не свыше ста рублей.

7. Для собраній, устраиваемыхъ за предѣлами городскихъ поселеній и пятиверстнаго отъ оныхъ разстоянія, предварительное заявленіе не требуется.

8. По требованію устроителей собранія полиціею выдается удостовѣреніе въ сдѣланномъ заявленіи, съ указаніемъ дня и часа.

9. Начальникъ мѣстной полиціи можетъ назначить для присутствія на собраніи уполномоченное лицо, обязанное быть въ форменной одеждѣ.

10. Начальнику мѣстной полиціи или уполномоченному отъ

него лицу полицейской службы предоставляется закрыть публичное собраніе: а) если оно состоится въ нарушеніе правилъ статей 2—4 настоящаго закона и б) если оно приметъ характеръ, непосредственно угрожающій общественной безопасности.

11. Если по объявленіи собранія закрытымъ присутствующіе на немъ не разойдутся, то начальнику полиціи или уполномоченному отъ него лицу предоставляется, по двукратномъ предупрежденіи, удалить неповинующихся мѣрами принужденія.

12. Статьи 6—10 настоящаго закона не распространяются на публичныя собранія, устраиваемыя по распоряженію правительственныхъ мѣстъ и лицъ, или органовъ мѣстнаго самоуправленія

Проектъ закона о союзахъ.

Положенія общія.

1. Союзомъ или обществомъ по смыслу настоящаго закона почитается всякое соединеніе нѣсколькихъ лицъ, избравшихъ предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленныя цѣли (религіозныя, нравственныя, благотворительныя, научныя, политическія и общественно-экономическія, цѣли общенія, развлеченія, развитія духовнаго, физическаго и т. п.), равно какъ—соединеніе двухъ или нѣсколькихъ союзовъ непосредственно или посредствомъ ихъ уполномоченныхъ.

2. Россійскіе граждане вольны составлять союзы въ цѣляхъ, не противныхъ уголовнымъ законамъ или добрымъ нравамъ, не испрашивая на то разрѣшенія правительственной власти.

3. Собранія союзовъ подчиняются общимъ постановленіямъ о собраніяхъ.

4. О закрытіи союза, установленнаго въ цѣляхъ, противныхъ уголовнымъ законамъ или добрымъ нравамъ, или направившаго свою дѣятельность къ таковымъ цѣлямъ, начальникъ мѣстной полиціи (градоначальникъ, оберъ-полицеймейстеръ, полицеймейстеръ, исправникъ) относится къ прокурору мѣстнаго окружнаго суда съ присоединеніемъ необходимыхъ данныхъ и доказательствъ, каковое требованіе прокуроръ, вмѣстѣ со своимъ

письменнымъ заключеніемъ, предлагаетъ на разсмотрѣніе окружнаго суда.

5. Предложенное прокуроромъ дѣло о закрытіи союза разсматривается окружнымъ судомъ по гражданскому отдѣленію особо отъ могущаго возникнуть уголовнаго производства противъ отдѣльныхъ членовъ союза. Рѣшенія постановляются въ судебномъ засѣданіи и по выслушаніи заключенія прокурора. О срокѣ разсмотрѣнія дѣла окружный судъ извѣщаетъ повѣсткою подлежащій союзъ въ лицѣ его правленія, а при несуществованіи такового—въ лицѣ его отдѣльныхъ членовъ въ числѣ не менѣе трехъ.

6. Постановленіе окружнаго суда можетъ быть обжаловано заинтересованными лицами и прокурорскимъ надзоромъ въ мѣсячный срокъ въ апелляціонномъ порядкѣ.

При производствѣ дѣла о закрытіи союза въ судебной палатѣ примѣняются правила статьи 5-й сего закона.

О порядкѣ пріобрѣтенія союзами правъ юридическаго лица.

7. Союзы, которые не имѣютъ цѣлью полученіе прибыли отъ веденія какого-либо хозяйственнаго предпріятія, если желаютъ пріобрѣсти права юридическаго лица, должны имѣть писанный уставъ.

8. Въ писанномъ уставѣ союза (ст. 7) должны быть указаны:

а) названіе общества или союза, его цѣль и мѣстонахожденіе

б) порядокъ вступленія и выбытія членовъ;

в) имущество общества, если таковое имѣется, и обязанность членовъ дѣлать какіе-либо взносы, размѣръ этихъ взносовъ и порядокъ ихъ поступленія, назначеніе, которое должно получить принадлежащее союзу имущество, въ случаѣ его прекращенія.

г) составъ правленія, способъ его образованія и предметы его вѣдѣнія;

е) порядокъ измѣненія устава.

9. Союзы, означенные въ статьѣ 7-й настоящаго закона, пріобрѣтаютъ права юридическаго лица черезъ внесеніе ихъ въ реестръ обществъ и союзовъ, открываемый для сего въ вѣдѣніи старшаго нотаріуса.

10. Заявленіе о внесеніи союза въ реестръ (ст. 9) представляется по мѣстонахожденію союза подлежащему старшему нота-

ріусу лицами, стоящими во главѣ союза, въ числѣ не менѣе трехъ, съ нотаріальнымъ засвидѣтельствованіемъ ихъ законной правоспособности и подлинности подписей и съ приложеніемъ завѣреннаго ими устава, въ двухъ экземплярахъ. Старшій нотаріусъ, въ теченіе не болѣе какъ семи дней, удостовѣрившись въ соблюденіи союзомъ всѣхъ предписанныхъ симъ закономъ правилъ и въ достаточной опредѣлительности постановленій устава по предметамъ, означеннымъ въ статьѣ 8-й сего закона, удовлетворяетъ ходатайство, въ чемъ учиняетъ на обоихъ представленныхъ ему экземплярахъ устава соотвѣтствующую надпись и одинъ изъ нихъ возвращаетъ просителямъ.

11. При учиненіи означенной въ статьѣ 11-й надписи старшій нотаріусъ взимаетъ 3 рубля на предметъ напечатанія о семъ объявленія въ мѣстной газетѣ.

12. На отказъ старшаго нотаріуса въ удовлетвореніи ходатайства о внесеніи союза въ реестръ жалобы приносятся въ общемъ порядкѣ и разрѣшаются подлежащими судебными мѣстами не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора (ст. 343—347 уст. гражд. суд.).

13. По дѣламъ, въ ст. 10 и 12 означеннымъ, прокуроръ имѣетъ право приносить протесты на постановленія старшаго нотаріуса и на опредѣленія судовъ съ соблюденіемъ сроковъ и порядка, для жалобъ частныхъ лицъ постановленныхъ.

14. Изъ реестра старшимъ нотаріусомъ выдаются въ случаѣ надобности правительственнымъ установленіямъ, должностнымъ и частнымъ лицамъ справки по ихъ о томъ заявленіямъ и просьбамъ.

15. Союзъ, внесенный въ реестръ, признается юридическимъ лицомъ и можетъ отъ своего имени пріобрѣтать и отчуждать права по имуществу, между прочимъ, право собственности и другія права на недвижимыя имѣнія, принимать на себя обязательства, искать и отвѣчать на судѣ. Въ уставѣ можетъ быть указано назначеніе, которое должно получить принадлежащее обществу имущество въ случаѣ прекращенія союза.

16. О всякомъ измѣненіи устава союза по перечисленнымъ въ статьѣ 8-й предметамъ союзъ заявляетъ старшему нотаріусу для отмѣтки въ реестрѣ въ порядкѣ ст. 10—13.

17. Союзы, имѣющіе своей цѣлью полученіе прибыли отъ веденія какого-либо хозяйственнаго предпріятія (товарищества и компаніи), пріобрѣтаютъ права юридическаго лица въ порядкѣ, гражданскими законами установленномъ.

Проектъ основныхъ положеній закона о гражданскомъ равенствѣ.

Всѣ граждане обоего пола равны передъ закономъ.

Гражданское неравноправіе такъ глубоко проникло во всѣ части нашего законодательства и охватило въ такой мѣрѣ всѣ сферы жизни, что устраненіе его путемъ единаго законодательнаго акта представляется невозможнымъ. Гражданское неравноправіе выражается какъ въ предоставленіи отдѣльнымъ разрядамъ лицъ привилегій, такъ, и въ особенности, въ ограниченіяхъ, направленныхъ противъ отдѣльныхъ сословій, національностей и вѣроисповѣданій; неравноправіе выражается, наконецъ, въ устраненіи лицъ женскаго пола отъ пользованія во всей полнотѣ правами, предоставленными лицамъ мужского пола. Многочисленности тѣхъ областей, на которыя распространяется нынѣ гражданское неравенство, соотвѣтствуетъ и сложность способовъ его устраненія. Въ одной области — въ области ограниченій, обусловленныхъ національностью и религіею,—достаточна простая отмѣна соотвѣтственныхъ ограничительныхъ законовъ; въ другихъ областяхъ отмѣна ограниченій и привилегій связана неразрывно съ созидательной работой и, слѣдовательно, съ замѣною дѣйствующихъ законовъ новыми. Особенно неотложная отмѣна сословныхъ ограниченій, тяготѣющихъ надъ крестьянскимъ населеніемъ, требуетъ замѣны особыхъ крестьянскихъ учрежденій и особыхъ крестьянскихъ судовъ новыми органами. Привилегіи, предоставленныя дворянству, распространяются не только на личныя права дворянъ, гражданскія и политическія,—но отражаются и на строѣ мѣстнаго самоуправленія, и потому отмѣна привилегій дворянства связана съ болѣе или менѣе крупною реформою мѣстнаго самоуправленія. Отмѣна ограниченій женщинъ связана съ частичнымъ пересмотромъ гражданскихъ законовъ и т. д. Въ виду сего мы предлагаемъ раздѣлить законодательную работу, направленную къ установленію въ странѣ на прочныхъ началахъ гражданскаго равенства, на слѣдующіе четыре разряда:

I разрядъ законовъ относится къ ограниченіямъ крестьянъ какъ сословія.

Въ основу этого разряда законовъ должно быть положено начало, согласно коему

всѣ ограниченія лицъ крестьянскаго сословія—какъ-то: подвѣдомственность особымъ крестьянскимъ учрежденіямъ и особой юрисдикціи, ограниченія въ распоряженіи имуществомъ и въ свободѣ передвиженія, ограниченія по образованію и по поступленію на государственную службу подлежатъ отмѣнѣ.

II разрядъ законовъ относится къ ограниченіямъ, обусловленнымъ національностью и религіею.

Основное положеніе въ области этого разряда законовъ гласитъ:

всѣ установленныя дѣйствующимъ закономъ и административными распоряженіями ограниченія въ правахъ, обусловленныя принадлежностью къ той или иной національности или вѣроисповѣданію, подлежатъ отмѣнѣ.

Въ основу III разряда законовъ должно быть положено начало, согласно коему

всѣ привилегіи дворянства по образованію, по государственной службѣ, по владѣнію недвижимымъ имуществомъ и по участію въ мѣстномъ самоуправленіи подлежатъ отмѣнѣ.

Въ основу IV разряда должно быть положено начало, согласно коему

ограниченія, установленныя для лицъ женскаго пола гражданскими законами, ограниченія въ правѣ получать образованіе на всѣхъ ступеняхъ, ограниченія въ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ и всѣ, вообще, ограниченія въ публичныхъ правахъ, поскольку этому не препятствуетъ существо обязанностей, связанныхъ съ этими правами, подлежатъ отмѣнѣ.

Проектъ закона о свободѣ совѣсти.

1) Каждому гражданину Россійской имперіи обезпечивается свобода совѣсти. Посему пользованіе гражданскими и политическими правами не зависитъ отъ вѣроисповѣданія, и никто не

можетъ быть преслѣдуемъ и ограничиваемъ въ какихъ бы то ни было правахъ за убѣжденія въ дѣлахъ вѣры.

Примѣчаніе. Всѣ узаконенія, ограничивающія гражданскія и политическія права лицъ, принадлежащихъ къ тѣмъ или инымъ вѣроисповѣданіямъ, отмѣняются.

2) Всѣ существующія и вновь образующіяся въ Россійской имперіи вѣроисповѣданія пользуются въ одинаковой мѣрѣ свободой богослуженія и отправленія религіозныхъ обрядовъ, а также проповѣдыванія и распространенія своихъ ученій, поскольку при осуществленіи этой свободы не совершается дѣяній, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами.

3) Никто не можетъ быть силой государственной власти принужденъ принадлежать къ какому-либо исповѣданію или исполнять обязанности, вытекающія изъ принадлежности къ какому нибудь вѣроисповѣдному обществу, или совершать религіозныя дѣйствія или участвовать въ обрядахъ какого-нибудь вѣроисповѣданія.

4) Никто не можетъ отказываться въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій отъ исполненія гражданскихъ или политическихъ обязанностей, кромѣ случаевъ, точно въ законѣ указываемыхъ.

5) Всякій, достигшій 17-лѣтняго возраста, можетъ выйти изъ состава вѣроисповѣднаго общества, къ которому онъ принадлежитъ; несовершеннолѣтній, не достигшій сего возраста, воспитывается въ томъ вѣроисповѣданіи, въ коемъ пожелаютъ его воспитывать родители.

Примѣчаніе. Въ случаѣ, если родители принадлежатъ къ различнымъ вѣроисповѣданіямъ, отъ ихъ соглашенія зависитъ выборъ вѣроисповѣданія, въ коемъ воспитываются ихъ дѣти. Если такого соглашенія достигнуто не будетъ, то дѣти мужского пола воспитываются въ исповѣданіи отца, дѣти женскаго пола—матери.

6) Особый законъ опредѣляетъ порядокъ веденія актовъ гражданскаго состоянія.

7) Особыя узаконенія опредѣляютъ преподаваніе вѣроученія. Эти узаконенія не должны противорѣчить началамъ свободы и равенства вѣроисповѣданій.

Проектъ закона о печати, составленный партіей народной свободы для внесенія въ Государственную Думу.

I. О свободѣ печати.

§ 1. Печать свободна. Цензура отмѣняется безусловно и навсегда. Свобода печати подлежитъ только тѣмъ ограниченіямъ, которыя установлены настоящимъ закономъ.

§ 2. Никакія взысканія за нарушеніе правилъ о печати не могутъ быть налагаемы иначе, какъ въ судебномъ порядкѣ. Преступныя дѣянія, совершенныя путемъ печати, за исключеніемъ дѣлъ, преслѣдуемыхъ въ порядкѣ частнаго обвиненія, или не иначе, какъ по жалобамъ, сообщеніямъ или объявленіямъ потерпѣвшаго, подлежатъ вѣдѣнію суда присяжныхъ.

§ 3. Всякое произведеніе печати, за исключеніемъ запрещенныхъ приговоромъ суда, подлежитъ свободному обращенію въ странѣ и безпрепятственному распространенію.

§ 4. Книгопечатаніе и книготорговля свободны. Открытіе типографій, литографій, металлографій и иныхъ заведеній для тисненія буквъ и изображеній, а равно открытіе заведеній, производящихъ и продающихъ принадлежности тисненія, подлежитъ только тѣмъ ограниченіямъ, которыя установлены нынѣ или могутъ быть установлены впредь промысловымъ законодательствомъ вообще для промышленныхъ заведеній или личныхъ промысловыхъ занятій.

II. О произведеніяхъ печати вообще.

§ 5. Къ произведеніямъ печати, подлежащимъ дѣйствію настоящаго закона, относятся размножаемые механическимъ или химическимъ способомъ книги, брошюры, повременныя изданія, отдѣльные листы или ноты съ текстомъ, изображенія, чертежи, планы и карты.

§ 6. На каждомъ выходящемъ въ свѣтъ произведеніи печати должны быть обозначены фирма и адресъ заведенія для тисненія, типографіи, литографіи, металлографіи и т. д., въ коемъ означенное произведеніе отпечатано.

Настоящее правило не примѣняется къ произведеніямъ, служащимъ цѣлямъ промышленности и торговли или домашняго и

общественнаго обихода, какъ то: къ циркулярамъ, прейсъ-курантамъ, визитнымъ карточкамъ и т. п., а также къ избирательнымъ бюллетенямъ, если они соотвѣтствуютъ формѣ, установленной закономъ или правительственнымъ распоряженіемъ.

§ 7. Содержатели заведеній для тисненія представляютъ черезъ начальника мѣстной полиціи въ 2-хъ недѣльный срокъ по два экземпляра каждаго произведенія, а равно каждаго номера или выпуска повременнаго изданія для императорской публичной библіотеки и по одному для императорской академіи наукъ, для московскихъ публичнаго и румянцевскаго музеевъ и для каждаго изъ россійскихъ императорскихъ университетовъ.

§ 8. Въ виду угрожающей или уже наступившей войны, предсѣдателю совѣта министровъ предоставляется право воспрещать обнародованіе свѣдѣній, касающихся передвиженія войскъ и средствъ обороны.

§ 9. По дѣламъ объ оскорбленіяхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда обвиняемый не допускается до представленія доказательствъ достовѣрности позорящаго обстоятельства (диффамація), пренія, происходившія въ судѣ, хотя бы и публично, не подлежатъ обнародованію. Жалобщику предоставляется, однако, право обнародованія своей первоначальной жалобы. Воспрещеніе, установленное настоящей статьей, не распространяется на судебный приговоръ.

§ 10. По дѣламъ, производящимся при закрытыхъ дверяхъ присутствія, могутъ быть печатаемы только резолютивныя части постановленныхъ судомъ приговоровъ.

III. О повременныхъ изданіяхъ въ особенности.

§ 11. Повременными изданіями считаются газеты и журналы, выходящіе въ свѣтъ подъ однимъ и тѣмъ же заглавіемъ, съ послѣдовательной нумераціей, не рѣже двухъ разъ въ годъ.

Примѣчаніе. Правила, установленныя настоящимъ закономъ для повременныхъ изданій, не распространяются на выходящія періодически въ свѣтъ сообщенія, предназначенныя исключительно для редакцій повременныхъ изданій.

§ 12. Повременныя изданія не могутъ быть пріостанавливаемы или запрещаемы навсегда ни въ административномъ, ни въ судебномъ порядкѣ.

§ 13. На каждомъ нумерѣ или книжкѣ повременнаго изданія должны быть напечатаны, кромѣ обозначенія фирмы и адреса

типографіи, фамилія издателя и отвѣтственнаго редактора, а также адресъ редакціи.

§ 14. Отвѣтственными редакторами повременныхъ изданій не могутъ быть лица, не имѣющія постояннаго пребыванія въ Россіи, не достигшія совершеннолѣтняго возраста, не обладающія общей гражданской правоспособностью или ограниченныя въ правахъ по приговору суда.

§ 15. Отвѣтственный редакторъ повременнаго изданія обязанъ безотлагательно напечатать, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ, сообщенныя ему заинтересованнымъ правительственнымъ учрежденіемъ или частнымъ лицомъ фактическія опроверженія и исправленія обнародованныхъ изданіями извѣстій.

Означенныя опроверженія и исправленія должны быть напечатаны тѣмъ же шрифтомъ и въ томъ же отдѣлѣ, какъ и первоначальное извѣстіе, и притомъ безплатно, если занимаютъ мѣста не болѣе, какъ вдвое противъ статьи или сообщенія, на которыя служатъ отвѣтомъ.

Опроверженія и исправленія должны быть подписаны заинтересованнымъ учрежденіемъ или лицомъ.

IV. О произведеніяхъ печати, издаваемыхъ за границей.

§ 16. Произведенія печати, изданныя за границей, за исключеніемъ запрещенныхъ приговоромъ суда, допускаются къ свободному обращенію на равныхъ правахъ съ произведеніями, изданными въ предѣлахъ имперіи.

V. О взысканіяхъ, налагаемыхъ за нарушеніе правилъ о печати.

§ 17. Виновный въ нарушеніи правилъ, установленныхъ §§ 6 и 14 , наказывается:

денежною пенею не свыше 300 рублей.

Если означенныя нарушенія содѣяны путемъ напечатанія завѣдомо ложныхъ свѣдѣній, то виновный наказывается:

заключеніемъ въ тюрьмѣ не свыше 6 мѣсяцевъ.

§ 18. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго § 7 наказывается, помимо взысканія стоимости недоставленныхъ экземпляровъ, денежной пеней не свыше 50 рублей.

*

§ 19. Виновный въ нарушеніи правилъ, установленныхъ §§ 8, 9 и 10, наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ срокомъ до одного года или арестомъ и денежной пеней не свыше 500 рублей.

§ 20. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго § 14, наказывается:

денежною пенею не свыше 300 рублей.

§ 21. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго § 15, наказывается денежною пенею: для изданій ежедневныхъ не свыше 25 рублей, а для выходящихъ—не свыше 100 руб. за каждый нумеръ, вышедшій съ того дня, когда означенныя въ помянутыхъ статьяхъ опроверженія и исправленія могли быть напечатаны, и до дня ихъ напечатанія въ изданіи.

Тому же наказанію подлежитъ виновный въ ненапечатаніи судебнаго приговора или опредѣленія, подлежащихъ обязательному напечатанію въ изданіи.

§ 22. Виновный въ напечатаніи или выпускѣ въ обращеніе завѣдомо запрещеннаго по приговору суда произведенія печати наказывается:

арестомъ на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ или денежною пенею не свыше трехсотъ рублей.

§ 23. Виновный въ храненіи для продажи, въ продажѣ или въ иномъ распространеніи произведенія печати, завѣдомо запрещеннаго къ обращенію по приговору суда, наказывается:

денежною пенею не свыше 300 рублей.

§ 24. Гл. V разд. VIII, отд. I и II, ст. 1004—1048 улож. о нак. угол. и испр., по продолж. 1902 г., отмѣняется.

VI. О преступныхъ дѣяніяхъ, совершаемыхъ путемъ печати.

§ 25. При разсмотрѣніи дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ, совершаемыхъ путемъ печати, примѣняются соотвѣтственныя постановленія уголовнаго уложенія 22 марта 1903 г. съ измѣненіями въ нижеслѣдующихъ статьяхъ:

§ 26. Въ измѣненіе и дополненіе уголовнаго уложенія, впредь до общаго его пересмотра:

1. Ст. 128 угол. улож. изложить такъ:

Виновный въ оказаніи дерзостнаго неуваженія Верховной власти произнесеніемъ или чтеніемъ публично рѣчи или сочиненія, или распространеніемъ или публичнымъ выставленіемъ сочи-

пенія или изображенія наказывается заключеніемъ въ крѣпость на срокъ до одного года.

Сверхъ того, суду предоставляется дѣлать постановленіе объ уничтоженіи означеннаго произведенія.

2. Ст. 129 замѣнить статьею нижеслѣдующаго содержанія:

Виновный въ произнесеніи или чтеніи публично рѣчи или сочиненія, или въ распространеніи или публичномъ выставленіи произведеній, прямо призывающихъ къ учиненію убійства, разбоя, поджога или одного изъ преступныхъ дѣйствій, предусмотрѣнныхъ ст. 99, 100, 108, и 109 угол. улож., если сіе учинено съ цѣлью побудить къ совершенію одного изъ сихъ преступленій, наказывается заключеніемъ въ крѣпость на срокъ не свыше 2-хъ лѣтъ. Если же послѣдствіемъ означенныхъ дѣйствій было совершеніе одного изъ указанныхъ преступленій, то виновный, если не подлежитъ болѣе строгому наказанію, какъ соучастникъ, наказывается заключеніемъ въ крѣпость на срокъ не свыше 5-ти лѣтъ.

3. Ст. 309 п. 1 отмѣнить.

VII. О порядкѣ производства дѣлъ по преступнымъ дѣяніямъ, совершеннымъ путемъ печати.

§ 27. Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ путемъ печати, назначаются къ слушанію внѣ очереди.

§ 28. Правила о судопроизводствѣ по нарушеніямъ постановленій о печати (кн. III разд. IV гл. II отд. I уст. угол. суд. ст. 1213 п. 7) отмѣняются.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	стр.
Законодательная дѣятельность Государственной Думы. П. И. Новгородцевъ	1
Проектъ реформы земскаго самоуправленія, выработанный въ парламентской фракціи партіи народной свободы. Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ	23
Къ проекту Городоваго Положенія. М. И. Петрункевичъ	67
Законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни. В. Д. Набоковъ	75
Проектъ закона о собраніяхъ. Г. Ф. Шершеневичъ	89
Проектъ закона о союзахъ. А. И. Каминка	100
Проектъ закона о равноправіи. Н. А. Гредескулъ	111
Законопроектъ о неприкосновенности личности. П. И. Новгородцевъ.	142
Свобода совѣсти. С. Котляревскій	173
Законопроектъ о печати. Г. Б. Іоллосъ	183
Приложеніе: Тексты законопроектовъ	191
Проектъ положенія о выборахъ въ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія, выработанный земской комиссіей парламентской фракціи партіи народной свободы	194
Проектъ закона объ измѣненіи положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, выработанный земской комиссіей парламентской фракціи партіи народной свободы	199
Проектъ городового положенія	206
Проектъ закона о собраніяхъ	218
Проектъ закона о союзахъ	219
Проектъ основныхъ положеній закона о гражданскомъ равенствѣ.	222
Проектъ закона о свободѣ совѣсти	223
Проектъ закона о печати, составленный партіей народной свободы для внесенія въ Государственную Думу	225

Библіотека „Общественной Пользы“:

СЕРІЯ I.

Энгельсъ Ф. Положеніе рабочаго класса въ Англіи. Ц. 1 р.
Іоллосъ Г. Письма изъ Берлина. Ц. 2 р.
Кузьминъ-Караваевъ В. Земство и деревня. Ц. 2 р.
Страховскій И. Крестьянскія права и учрежденія. Ц. 1 р. 50 к.
Арсеньевъ К. Свобода совѣсти и вѣротерпимость. Ц. 1 р. 50 к.
Каутскій К. Изъ исторіи общественныхъ теченій. т. I. и II, по 2 р.
Корниловъ А. Очерки по исторіи общ. движенія. Ц. 2 р.
Кауфманъ А. Переселеніе и колонизація. Ц. 2 р.
Скалонъ В. По земскимъ вопросамъ. т. I. Ц. 1 р. 50 к.
Рейснеръ М. Государство и вѣрующая личность. Ц. 2 р. 50 к.
Бургэнъ М. Современныя соціал. системы и эконом. развитіе. Ц. 2 р. 50 к.
Политическіе памфлеты. Серія I. Французскіе памфлетисты XIX вѣка. Пер. подъ ред. и съ предисл. Н. Кудрина. Ц. 1 р. 60 к.
Вейль Ж. Исторія соціальнаго движенія во Франціи (1852—1902 гг.) Ц. 1 р. 80 к.
Конштэдтъ В. Аграрный вопросъ въ Герм. соціалдемократіи. Ц. 75 к.
Милюковъ П. Годъ борьбы. Ц. 2 р.
Веббъ С. Соціализмъ въ Англіи. Ц. 1 р.
Хилкуитъ. Соціализмъ въ Соедин. Штатахъ. Ц. 75 к.
Штурмъ Р. Бюджетъ. Ц. 2 р.

СЕРІЯ II.

Лассаль Ф. О сущности конституціи. Ц. 7 к.
Лангъ. Соціализмъ въ Швейцаріи. Пер. подъ ред. и съ предисл. Г. Плеханова. Ц. 10 к.
Цейтлинъ. С. Учредительныя и законодат. собранія въ конституц. государствахъ. Ц. 50 к.
Его-же. Избирательное право въ современ. констит. государствахъ. Ц. 20 к.
Дживелеговъ А. Очерки по исторіи Германіи 1806—1871 г. Ц. 30 к.
Фридманъ М. Наша финансовая система. Ц. 50 к.
Швиттау. Государственный бюджетъ въ Англіи. Ц. 20 к.
Волькенштейнъ О. Какъ и почему возникла франц. революція. Ц. 20 к.
Менгеръ А. Новое ученіе о нравственности. Ц. 25 к.
Курчинскій. Муниципальный соціализмъ. Ц. 15 к.
Бюиссонъ. Всеобщая стачка. Съ прил. ст. Н. Кудрина. Ц. 15 к.
Марксъ К. Революція и контръ-революція. Ц 25 к.
Василевскій Л. (Плохоцкій). Современ[illegible] и ея полит. стремленія. Ц. 50 к.
Бородинъ Н. Государственная Дума [illegible]
Давидъ Э. Завоеваніе политич. власт[illegible]
Лафаргъ П. Собственность и ея пр[illegible]
Тургеневъ Н. „Записки изгнанника[illegible]
Хейсинъ М. Профессіональные рабочіе [illegible]
Прокоповичъ С. Аграрный вопросъ въ цифрахъ. [illegible]
Бернштейнъ Э. Основныя условія хозяйств. жизни. Ц. 10 [illegible]
Аксельродъ П. Рабочій классъ и революціонное движеніе въ Россіи. Ц. [illegible]
Шлиссельбуржецъ Яновичъ. Изъ воспоминаній. Ц. 50 к.

00054321
ЮФ СПбГУ

Цѣна 1 р. 25 к.

Складъ изданія въ книжномъ магазинѣ т-ва **«Общественная Польза»** (СПБ., Б. Подъяческая, 39).